

Wehrtechnische Beschaffung als Teil der politischen Planung

Kann man von Frankreich lernen?

Eine vergleichende Betrachtung

von

MARKUS C. KERBER

N° 1 der Schriftenreihe des IVSG
ISSN 1865-2859, Berlin 2007

Wehrtechnische Beschaffung als Teil der politischen Planung

*Kann man von Frankreich lernen?
Eine vergleichende Betrachtung*

1. Zur institutionellen Ökonomie wehrtechnischer Beschaffung jenseits des Rheins: Ist Frankreichs Planung rational und überlegen? Eine Bestandsaufnahme

2. Der französische Widerwille am Wettbewerb und die deutsche Unlust am Politischen
 - a.) Die europarechtliche Absicherung der französischen Position

 - b.) Exzellenz durch Duldung und Unterlassen? – Die Planungs-rationalität des BMVg

 - c.) Institutionelle Defizite der deutschen Rüstungsbeschaffung und politischen Planung

Markus C. Kerber¹

Wehrtechnische Beschaffung als Teil der politischen Planung

Kann man von Frankreich lernen?

Eine vergleichende Betrachtung

Es gibt kaum ein internationales Rüstungsvorhaben, bei dem der Weg an Frankreich vorbeiführt. Die Politik beklatscht dies regelmäßig und nutzt jede Gelegenheit - ob bei Vertragsunterzeichnungen oder bei roll-out Terminen - zum großen Auftritt mit entsprechender Freundschaftsgeste. Dies gilt besonders für jene Parteipolitiker, die zwar das politische Frankreich kaum kennen, dafür aber umso gestenreicher – einmal Händchen haltend; ein andermal in forciert brüderlicher Umarmung – die deutsch-französische Freundschaft dem bundesdeutschen Publikum nahe bringen. Doch was da über den Fernsehschirm flimmert, entspricht nicht immer der tristen Realität realexistierender Rüstungskooperation. Politiker - als professionelle Illusionisten - verdrängen diese Realität. Dem langjährigen Beobachter der Pariser Machtverhältnisse vergeht indessen dabei das Lachen.

Umso notwendiger ist es, für jenes Thema zu interessieren, das von der Politik systematisch gemieden wird:

Was kann Deutschland von Frankreich bei wehrtechnischen Beschaffungen als Teil politischer Planung lernen?

1. Zur institutionellen Ökonomie wehrtechnischer Beschaffung jenseits des Rheins: Ist Frankreichs Planung rational und überlegen? Eine Bestandsaufnahme.

In Frankreich ist der Markt für Rüstungsgüter durch das “Zusammenspiel” von Institutionen bestimmt, die sich in ihrer Mentalität und ihrer Ökonomik erheblich von den deutschen Verhältnissen unterscheiden:

¹ Prof. Dr. jur., TU Berlin, Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftsrecht, seit Frühjahr 2007 Gastprofessor für Verteidigungsökonomik am Institut d' Etudes Politiques de Paris.

- der Verteidigungsminister als politische Spitze des Rüstungskomplexes und Vertreter der Regierung; er muss nicht dem Parlament, sondern dem Staatspräsidenten als dem obersten Befehlshaber Rechenschaft ablegen.
- die Délégation Générale pour l'Armement (DGA), offiziell ein Teil des Verteidigungsministeriums - und doch gleichwohl in der real existierenden Französischen Republik ein kleiner Staat für sich. Die Rüstungsingenieure - *les ingénieurs d'armement* - als ein corps d'Etat sind ihr personalpolitisches Rückgrat.
- die Rüstungsunternehmen, die zwar mittlerweile privatrechtlich als AG organisiert sind, aber auf Grund ihres staatlichen Allein- bzw. Mehrheitsaktionärs – so bei DCN und Giat, dagegen nicht so bei Thales - weiterhin wie Regiebetriebe geführt werden.
- Das Wirtschafts- und Finanzministerium: Es entsendet Beamte im Range von Unterabteilungsleitern in die Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen und kontrolliert die Jahresabschlüsse ex post. Gleichzeitig ist das Finanzministerium stets dabei, wenn es um Sonderfinanzierungen für Waffenexporte geht. Spätestens hierbei tritt das Außenministerium (Quai d'Orsay) auf den Plan.
- Wenn von Aufsicht die Rede ist, muss an den französischen Rechnungshof, den Cour des Comptes erinnert werden. Hier gibt es eine auf Rüstungswirtschaft spezialisierte Abteilung (La section militaire). Sie beobachtet und begutachtet sowohl die wirtschaftliche Entwicklung der staatlichen Rüstungsunternehmen als auch die Wirtschaftlichkeit der Rüstungsvorhaben.

Drehscheibe und institutionelles Unikum in diesem Geflecht ist zweifelsohne die DGA mit ihren multiplen administrativen Funktionen und politischen Führungsansprüchen:

- Sie ist Rüstungsbeschaffungsbehörde im eigentlichen Sinne des Wortes und hat in dieser Hinsicht die Aufgabe, die militärisch-technischen Anforderungen des Bedarfsträgers in einem speziellen Ausschreibungsverfahren, gegenüber den industriellen Anbietern umzusetzen. Natürlich hat die DGA schon vor der Ausschreibung eine genaue Vorstellung über den Gewinner der Ausschreibung „une certaine idée.....“.

- Sie ist eine außenwirtschaftliche Dienststelle, die in einer dafür gesondert organisierten Abteilung (*Direction des Relations Internationales*) Exportmärkte abklopft (und ggf. den Zutritt verbietet)²;
- Sie ist Rüstungsprogrammentwicklerin im strategischen und technischen Sinne (*Direction des programmes*) und stellt durch eigene Versuchszentren die Einhaltung bestimmter Standards sicher;
- Obschon bei der DCN und bei Giat formal nicht Eignerin, fühlt sie sich diesen, „ihren“ Rüstungsbetrieben besonders verbunden. Das bedeutet in der Realität: Sie hält schützend die Hand über die Arbeitnehmer dieses Sektors und ihren öffentlich-rechtlichen Sonderstatus und erteilt sogar – ohne Ausschreibung - Aufträge, die die „Transformation“ dieser Regiebetriebe zu Unternehmen fördern sollen.
- Und schließlich ist sie als Nachfragerin von Rüstungsgütern auch Industriepolitikerin, die durch die Auftragsvergabe Allianzen fördern oder vernichten kann (*Direction de la Cooperation et des Affaires Industrielles*)³.

Bei allen nukleartechnologischen Komponenten - sei es als Antrieb, sei es als Bewaffnung - ist das Zusammenspiel von DGA und Industrie besonders symbiotisch: Die DGA quantifiziert und qualifiziert den Bedarf, der per se nur durch staatliche Rüstungsbetriebe gedeckt werden darf. Da dies ein ungeschriebenes Gesetz ist und die ganz herrschenden Staatspraxis darstellt, wirkt die staatliche Industrie – in concreto die DCN (unterstützt durch das CEA)⁴ - auf die Beschleunigung und Vergrößerung von Beschaffungsprogrammen mit nuklearen Komponenten hin und wird dabei tatkräftig von den standortbewussten Regional-Politikern jedweder Couleur unterstützt. Ergebnis dieser institutionellen Verzahnung ist die Initiierung und Fortschreibung von Großprogrammen, deren militärische Notwendigkeit nicht unumstritten ist⁵.

Die DGA ist also - in betriebswirtschaftlichen Kategorien ausgedrückt - eine Art staatliche Unterholding. Allerdings folgt das Handeln der DGA trotz der

² So hat nach Auskunft des zuständigen Direktors die DGA der DCN untersagt, sich um den US Markt zu bemühen.

³ Vgl. hierzu das Dokument “La politique d’acquisition du Ministère de la Défense“, das sich bezeichnenderweise auf der Web-Seite der DGA findet.

⁴ Comité d’Energie Atomique, dem staatlichen Hauptaktionär von Areva.

⁵ Ein gutes Beispiel hierfür ist die Beschaffung von sechs atomgetriebenen Angriffs-U-Booten der Klasse Barracuda. Sie sollen die gegenwärtigen Angriffs-U-Boote ergänzen bzw. ersetzen und werden vor allem deshalb dringend „benötigt“, weil es der DCN für atomgetriebene Boote und Schiffe an Anschlussaufträgen fehlt und die Parlamentsabgeordneten von Brest und vor allem Cherbourg auf den Standorterhalt drängen.

Besetzung der Spitzenposition mit einem ehemaligen Industriemanager⁶ keinesfalls ökonomischer Ratio. *Raison d'être* dieser Mammutbehörde bleibt die Einflussnahme auf alle staatlichen, verteidigungsrelevanten Entscheidungen. Dies kommt angesichts sinkender Verteidigungsbudgets der Selbstbehauptung als faktisch selbstständige, niemandem verantwortliche organisatorische Einheit gleich. Daher verfolgt sie amtlich das Ziel, die französische Rüstungsindustrie im Interesse der Armeeversorgung und zur Sicherung ihrer Exportfähigkeit zu erhalten. Tatsächlich bekämpft sie meistens die Versuche eines europäischen *bench marking*⁷ bei neuen Waffensystemen und spielt dabei sehr subtil die Industrieanbieter und die politische Spitze des Verteidigungsministeriums gegeneinander aus.

Die politisch-strategische Einsicht, aus industriellen und militärisch-logistischen Erwägungen, Großentwicklungen europäisch durchzuführen, findet bei der DGA hinter vorgehaltener Hand geringen Anklang. Ohne sich hierzu offiziell zu äußern, lässt sie vom Generalstab einen technischen Bedarf definieren, der in Verbindung mit der französischen Exportpolitik kaum Platz für gemeinschaftliche europäische Entwicklungen lässt⁸.

Neben diesen - gut getarnten - Eigeninteressen verfügt die DGA durch die Dreiecksbeziehung zur Industrie und zur politischen Spitze der Regierung über eine bombenfeste Position:

Selbst gegenüber den in AGs umgewandelten Betrieben wie Giat und DCN hat sie als Auftraggeberin mehr Autorität als ihre Fachaufsicht in Gestalt des Verteidigungsministers in seiner Funktion als erster Vertreter des staatlichen Eigners. So sucht das Management des Industrieanbieters oftmals Zuflucht beim Minister, um ihn – der nicht im Detail steckt – über die Machtvollkommenheit der DGA und die hieraus folgenden Fehlentscheidungen zu unterrichten. Es kommt häufig vor, dass die DGA, aus Gründen des Preiswettbewerbs, private Anbieter zur Angebotsabgabe auffordert, was sofort zu einem Protestbesuch des Managers des betroffenen staatlichen Rüstungsbetriebes beim Minister führt. Im Übrigen sorgt der permanente Personalwechsel der Rüstungsingenieure zwischen Rüstungsbetrieben, DGA

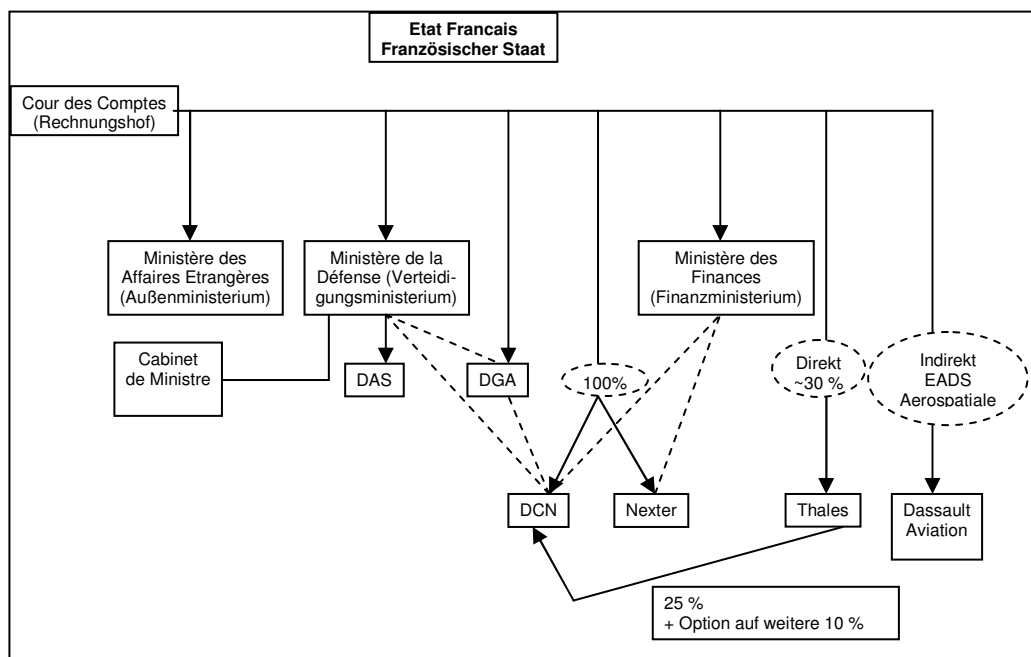
⁶ Der gegenwärtige Délégué Général pour l'Armement, Francois Lureau, war Vize-Chef von Thales. Sein Vorgänger, Helmer, war für Peugeot tätig.

⁷ Jüngstes Beispiel hierfür ist die Planung der Nachfolger von Helios. Statt die Planung dieser Architektur durch die EDA ausschreiben zu lassen, hat sich die DGA selbst ans Werk einer nationalen Ausschreibung gemacht.

⁸ Vgl. die Entwicklung des GTK mit dem Hinauszögern einer Entscheidung bis zum Rückzug der Finanzierungszusage im Dezember 1998.

und Ministerium für eine Vernetzung, die äußerst wirkungsvoll die Interessen der DGA wahr.

Kurzum: dieser „trianguläre Inzest“ beweist einmal mehr, dass die Verstaatlichung von Unternehmen die Probleme wirtschaftlicher Macht und ihrer politischen Kontrolle bis zur Unmöglichkeit steigert⁹.



Durch die strukturelle Ausgabennivellierung des Verteidigungshaushaltes, so meinten viele Beobachter Mitte der 90er Jahre, wäre die Gelegenheit gekommen, der DGA eindeutige politische Vorgaben zu erteilen. Sie sollte bei der Restrukturierung der französischen Rüstungsindustrie in die operative Verantwortung eingebunden werden. Ausgangspunkt für diese politische Hoffnung war das Weißbuch zur Verteidigung von 1994, in dem erstmals amtlich in unmissverständlicher Klarheit die Konsequenzen in militärischer und rüstungswirtschaftlicher Hinsicht gezogen wurden: *„Der Staat wird nicht mehr wie in der Vergangenheit seine Rüstungsindustrie auf allen Gebieten unterstützen können.“*¹⁰

⁹ Vgl. Walter Eucken: Grundzüge der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage Tübingen 1990 S. 327; E.-J. Mestmäcker: Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung, in: Die sichtbare Hand des Rechtes, Baden-Baden 1978 S. 13.

¹⁰ Livre Blanc sur la Défense, Paris 1994, UGE 10/18 S. 198.

Dementsprechend sollte die DGA eine Reihe von Aufgaben erhalten, die die industrielle Bewältigung des Strukturwandels erleichtern würde. Hierzu zählte das Weißbuch:

- Anreize auf Seiten der Unternehmen zum Abbau von Überkapazitäten zu schaffen;
- Die Überwachung des „ausgeglichene[n] Verhältnisses“ zwischen Generalunternehmer und Zulieferanten;
- Die Vermeidung von technologischen Überholvorgängen laufender Programme („*maîtriser les programmes*“);
- Die Kostenreduzierung bei der Anschaffung und Wartung von Waffensystemen;
- Die systematische Einbeziehung von zwischenstaatlichen Verträgen nicht nur bei der Entwicklung, sondern beim Export sowohl innerhalb von Europa und der Nato, als auch in Drittländer.¹¹

Von diesen politischen Vorgaben sind nur zwei übrig geblieben:

- das Bemühen der DGA – mit allen Mitteln – die Kosten für die laufenden und kommenden Programme zu senken¹² und
- die Rüstungsindustrie im Kern zu erhalten, sowie ihre Exportfähigkeit zu sichern.

In allen übrigen Bereichen sieht die Bilanz dürftig aus:

- Die „ausgleichende Gestaltung“ der Beziehungen zwischen großindustriellem Generalunternehmern und mittelständischen Zulieferern beschränkte sich auf die Subventionierung bestimmter Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Grundlagenbereich durch spezielle Förderfonds¹³. Die Bemühungen, im Wege einer deontologischen Selbstverpflichtung der Industrie den mittelständischen Zulieferern auskömmliche Margen zu sichern, hatten - wie zu erwarten - keinerlei Wirkung¹⁴.

¹¹ Ebenda S. 200 ff.

¹² So enthält die Ausschreibung für das Véhicule de combat d'infanterie vom 12.1.1999 den ausdrücklichen Hinweis darauf, dass auf bestehende Entwicklungen vorzugsweise zurückgegriffen werden könne.

¹³ Vgl. die Darstellung auf dem Kolloquium der DGA v. 2.7.1992, DGA „PME et Défense“.

¹⁴ Ebenda.

- Die Anreize zur Standortreduzierung bewirkten anfangs nur wenig, weil das *Loi sur la Programmation Militaire* für die Jahre 1995 - 2000 den Verteidigungshaushalt von den pauschalen Ausgabenkürzungen der übrigen Haushalte generös schützte¹⁵ und auf diese Weise der Industrie einen flexiblen Anpassungszeitraum einräumte. Die schmerzlichen Anpassungsprozesse verliefen gleichwohl - insbesondere bei der Heerestechnik - nicht ohne milliardenschwere Rekapitalisierung der betroffenen Industrieunternehmen durch ihren staatlichen Aktionär. Ähnliches gilt für die fiskalisch sehr umstrittene „Privatisierung“ der DCN. Sie ist 2002/2003 vom Finanzministerium wegen der Abwälzung sämtlicher Altlasten auf den Staat scharf kritisiert und dennoch ohne Abstriche durchgesetzt worden¹⁶.
- Bei der Diversifizierung der Beschaffungsquellen hatte das Weißbuch eine neue Flexibilität gefordert: Je nach Systembedeutung sollte die ausschließlich nationale Beschaffung zugunsten eines europäischen oder internationalen Zukaufs gelockert werden¹⁷. Von einer solchen ökonomisch gebotenen, der internationalen Arbeitsteilung entsprechenden Flexibilisierung fehlt in der Praxis jede Spur. Diese Starrheit wirkt sich nicht nur kostensteigernd aus, sondern schirmt auch den Grossteil der französischen Rüstungsindustrie vom internationalen Wettbewerb ab und schädigt sie dadurch langfristig.
- Bei der Verhandlung von zwischenstaatlichen Rahmenverträgen ist die DGA auf Grund ihrer tatsächlichen Beteiligung bei der Festlegung der technischen Standards (Lastenhefte) de facto viel wichtiger, als die Spitze des Verteidigungsministeriums mit ihren politisch geprägten Desiderata. Sie torpediert - wie bei der trilateralen Kooperation des GTK 1998 überdeutlich geworden¹⁸ - tendenziell jede internationale Kooperation, weil deren Durchführung ihren Einfluss mindern würde. Sie verhindert ferner den Abschluss von europäischen Verträgen gerade dort, wo hiermit mehr als eine gemeinsame technische Entwicklung, sondern gleichzeitig eine

¹⁵ Vgl. La Tribune v. 19.5.1994 S. 16-17 “La défense de la France coûte-t-elle trop cher?”.

¹⁶ Der nunmehr abgeschlossene Erwerb von 25 % des Kapitals der DCN durch Thales wäre ohne die Formprivatisierung der DCN nicht politisch zu vermitteln gewesen. Die Modalitäten der Beteiligung bleiben indessen rätselhaft, weil sie von den beiden privaten Mitaktionären der Thales gebilligt wurden, obwohl sie für Thales höchst unvorteilhaft sind. Thales leistet eine Sach- und Bareinlage, bekommt aber keinen gesicherten, operativen Einfluss auf Vorstandsebene.

¹⁷ Vgl. Livre Blanc op.cit. S. 203 ff.

¹⁸ Aus diesem einstigen Großprojekt ist unter der Bezeichnung *Boxer* die Beschaffung von nur 200 Fahrzeugen geworden.

gemeinsame Exportpolitik - unter Einbeziehung französischer Einflusszonen - beabsichtigt ist. Die national-autonome Exportpolitik Frankreichs - mit fragwürdigen Finanzierungen und noch fragwürdigeren Kunden - ist weiterhin entgegen der Ankündigungen des Livre Blanc¹⁹ *consensus omnium* der französischen Politik, obgleich das Außenministerium eine zunehmend kritische Position einnimmt.

Wird sich das gegenwärtige Rüstungs-*régime* in Frankreich halten können? Kann die Politik gegenüber der Ökonomie in Frankreich noch eine Zeit lang die Oberhand behalten?

Dies hängt sicherlich davon ab, ob sich Deutschland weiterhin in Zurückhaltung übt und Frankreich erlaubt, europäisch zu sein, wo dies den nationalen Interessen kurzfristig entspricht und sich nationalistisch zu gebärden, wo es um die Aufteilung europäischer Märkte bei Rüstungsgütern mit starken französischen Besitzständen geht. Normalerweise müsste das System des französischen Militär-Merkantilismus längst zerbrochen sein, weil die Restrukturierung der Staatsbetriebe immer noch nicht gelungen ist²⁰ und daher den Steuerzahler weiterhin Jahr für Jahr - direkt oder indirekt - Milliarden kostet.

Indessen schützt Art. 296 EGV vor einer Kontrolle der französischen Subventions- und Ausschreibungspraxis. Dieses Schutzschild, das aus französischer Sicht zum heiligen Besitzstand des EG-Vertrages zählt, lebt auch deshalb fort, weil Frankreich es zum Tabu erklärt hat und die kleindeutsche Furcht vor europolitischer Auseinandersetzung mit den Pariser Machthabern die deutschen Rüstungsunternehmen daran hindert, ihre Wettbewerbsfähigkeit auszuspielen.

So liefert der französische Militär-Merkantilismus der Theorie vom staatsmonopolistischen Kapitalismus endlich einen Anwendungsfall. Indessen hat dieses Régime im eigenen Lande seine härtesten Kritiker. Der Bericht des *Cour des Comptes* vom Juni 1997 legte nicht nur eine Reihe von politisch-administrativen Planungsfehleistungen offen, sondern belegte anhand konkreter Beispiele die strukturellen Mängel des gesamten Systems; dies allerdings aus der für den Rechnungshof typischen fiskalischen Sicht:

¹⁹ Ebenda S. 204.

²⁰ Ein Anpassungsprogramm wie die Standortschließungen bei der DASA im Rahmen von Dolores wäre in Frankreich undenkbar.

- Abgesehen von der auch in Frankreich nachteiligen Entwicklung des Verhältnisses von Investitions- und Betriebsausgaben weist der Rechnungshof auf die systematische Nichteinhaltung des *Loi de la Programmation Militaire* hin. Hierdurch hätte sich die Vereinheitlichung von mehrjähriger Rüstungsplanung und einjähriger Budgetplanung als völlig mißlungen erwiesen²¹.
- Doch bei dieser von der französischen Finanzwissenschaft allgemein beklagten Diskrepanz zwischen dem rechtlichen Planungsrahmen und der Budgetpraxis²² bleibt der Rechnungshof nicht stehen. Er beklagt das Fehlen einer für öffentliche Investitionen adäquaten Buchhaltung, die Existenz zu vieler, unkontrollierter Ausgabenträger, die auf Grund der wechselseitigen Deckungsfähigkeit weitgehende Autonomie des Verteidigungsministeriums bei der Durchführung einmal bewilligter Ausgaben sowie die schleppende Bezahlung der industriellen Auftragnehmer²³: „Die Bedingungen unter denen das Verteidigungsministerium die Vorschriften über die öffentlichen Ausschreibungen anwendet, hat in manchen Fällen zur Unmöglichkeit der Ausgabenkontrolle geführt.“²⁴
- Bei den Leclerc-Panzer-Verträgen mit den Vereinigten Emiraten habe die mangelnde Kontrolle der Finanzierung des Projektes beim Auftragnehmer GIAT zu milliardenschweren Verlusten geführt²⁵. Die Erklärungsversuche der DGA, so fährt der Rechnungshof weiter fort, hätten nicht gefehlt. Aber der Hinweis auf „Zwänge im Exportgeschäft können nicht über die Planungsfehler hinweg täuschen und vergessen machen, daß die französischen Ausrüstungen ... die teuersten der Welt sind und auch in Zukunft nicht aufhören werden sich zu verteuern.“²⁶

²¹ Cour des Comptes: La gestion budgétaire et la programmation militaire, Paris Juni 1997, S. 135.

²² Mordacq (Hrsg.), La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, Paris 2006. Bouvier u. a., Finances Publiques 3. Auflage Paris 1996 S. 286 ff. "Le divorce entre le droit et la pratique". Indessen hat die LOLF (Loi organique relative aux lois de finances v. 1.8.2001), ein Gesetz über die Erstellung des Haushalts, entscheidende Änderungen gebracht, deren praktische Auswirkungen noch nicht spürbar sind. Vgl. Revue Française de Finances Publiques N° 94 Mai/2006 (La LOLF et les Institutions politiques) sowie die u. a. vom Finanzministerium herausgegebene Brochüre: La Démarche de Performance, Indicateurs Guide méthodologique pour l'application de la LOLF, Paris Juni 2004; sowie die Verbesserungsvorschläge aus dem parlamentarischen Raum: Bouvard/Migaud/de Courson/Brard: Des Dispositifs de performance encourageants mais perfectibles, Rapport d'information N° 2161, Assemblée Nationale.

²³ Ebenda S. 75, 102, 114.

²⁴ Ebenda S. 152 ff.

²⁵ Ebenda S. 166 ff.

²⁶ Ebenda S. 167/168.

Diese für französische Verhältnisse ungewöhnlich scharfe Kritik stellte einen qualitativen Wendepunkt in der Berichterstattung des Rechnungshofes dar²⁷. So werden die Folgen französischer Rüstungswirtschaft beschrieben, nicht aber die strukturellen Ursachen beim Namen genannt.

Ist Frankreich unter diesen Voraussetzungen überhaupt auf europäischem Parkett gesellschaftsfähig in der Rüstungswirtschaft? Diese Frage mag intellektuell reizvoll sein. Sie ist nicht sehr praktisch, denn die deutsche Rüstungsplanung ist auf Grund der knappen Ressourcen und der unverhältnismäßig teuren Eigenentwicklungen darauf angewiesen, mit allen Nachbarländern zu kooperieren.

Daher sollte diese theoretische Fragestellung durch realpolitische Postulate ersetzt werden:

Dazu gehört:

- Die Europäisierung des Beschaffungsrechts im Rüstungswesens und damit einhergehend die Reform oder Umdeutung von Art. 296 EUV;
- Die Integration der Rüstungsexporte in die handelspolitische Kompetenz der EU gem. Art. 110 EUV;
- Die Privatisierung der Rüstungsbetriebe nach ihrer Rechtsform und nach ihrem Eigner;
- Die Stärkung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) als Forum der Bedarfsträger;

²⁷ Vgl. den Bericht über die Erhöhung der Wartungskosten seit Privatisierung der DCN, Cour des Comptes: "L'activité, les comptes et la gestion de DCN SA, Exercices 2003 à 2005".

2. Der französische Widerwille am Wettbewerb und die deutsche Unlust am Politischen

Wie wichtig die vorstehenden Postulate als Wegmarken für die deutsche Politik wären, zeigt die Bestandaufnahme der gegenwärtigen Lage:

a.) Die europarechtliche Absicherung der französischen Position

Der Ruf nach einem Mehr an Wettbewerb verbunden mit der Privatisierung und Restrukturierung staatlicher Rüstungsbetriebe ist nicht neu und wird – insbesondere von deutscher Seite - mit steter Regelmäßigkeit nicht erst seit den strukturellen Änderungen in den Rüstungsetats mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes erhoben²⁸.

Mit ebensolcher Deutlichkeit wird von den Entscheidungsträgern der französischen Ministerialbürokratie sowie der DGA auf die technischen Leistungen und Errungenschaften ihrer staatlich dominierten Rüstungswirtschaft hingewiesen. Ferner werden die politisch tradierten und weiterhin gewollten wettbewerbsfeindlichen Strukturen der Rüstungsindustrie als natürliche Beschränkung der marktwirtschaftlichen Ordnung apologetisch konturiert. Der französische Argumentationskatalog, der aus dem Kampf um den *service public* hinlänglich bekannt ist²⁹, wird so erneut mit dem Ziel bemüht, die Verteidigungsindustrie als Ausnahmebereich zu perpetuieren. Ausnahmebereiche sind solche Sektoren der europäischen Industrie mit Sicherheits- und Rüstungseinschlag, auf die gem. Art. 296 die europäischen Wettbewerbsvorschriften nicht anzuwenden sind. Dies geht darauf zurück, dass bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1957 die „Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder der Handel damit“ von den Regeln des Gemeinsamen Marktes ausgenommen wurden (Art. 223 des EWG-Gründungsvertrages).

²⁸ Vgl. Manfred Timmermann: Die Zeit v. 1.6.1990 sowie aus jüngster Vergangenheit Volker Rühle am 12.2.1998 vor dem Rüstungswirtschaftlichen Arbeitskreis sowie ähnlich Bundesministerium der Verteidigung (im folgenden BMVg), Bericht zur Lage der deutschen wehrtechnischen Industrie, November 1998 S. 3 ff.

²⁹ Ernst-Joachim Mestmäcker: Daseinsfürsorge und Universaldienst im europäischen Kontext: Ein Beitrag zur Funktion von Art. 90 II EGV in FS: Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, S. 635 ff.

Die Folgen sind beträchtlich, auch und gerade für die deutsche Industrie: Während privatwirtschaftliche Unternehmen im Wettbewerb stehen, können die französischen VEB in AG-Form (gemeint sind DCN und Giat) stets mit Staatsunterstützung rechnen, obwohl ihre Leistungen den Markttest scheuen und ihre Kostenstrukturen den Steuerzahler strapazieren.

Wie kam es zu diesen Ausnahmebereichen?

Vor einem halben Jahrhundert wurden Rüstungsindustrie und Rüstungswirtschaft als unverzichtbarer Bestandteil nationaler Souveränität ausgegeben. Schon damals ging es um nationalistisches Prestigedenken sowie um Autonomiestreben im Verteidigungsbereich. Während des Kalten Krieges wurde diese Politik weiterentwickelt, so dass sich am Ende des Kalten Krieges die Situation in der NATO wie folgt darstellte:

- Panzerbrechende Raketen wurden von 11 Firmen in insgesamt 7 Ländern produziert,
- Boden-Luft-Raketen produzierten 18 Firmen in 7 Ländern,
- Luft-Luft-Raketen produzierten 8 Firmen in 6 Ländern,
- Luft-Boden-Raketen produzierten 16 Firmen in 7 Ländern und
- Schiff-Schiff-Raketen produzierten 10 Firmen in 7 Mitgliedstaaten.

Dem ehemaligen NATO-Generalsekretär, Lord Carrington, wird der Satz zugeschrieben: „NATO defence ministries and armed services produce at great cost a collection of forces unable to refuel, rearm, repair, reinforce, support, supply, identify and communicate with each other. The only thing common in NATO is the air in the tires.“

Warum wurde Art. 296 als Rechtsgrundlage des Ausnahmebereichs Rüstungswirtschaft nicht zumindest bei den Beratungen des Europäischen Konvents zu einem Europäischen Verfassungsvertrags problematisiert?

Der französische Präsident des Konvents, Giscard d'Estaing, und der Vorsitzende der Arbeitsgruppe VIII für Verteidigungsfragen, der damalige französische EU-Kommissar und spätere Außenminister Barnier, waren - sehr höflich ausgedrückt - dementsprechend interessenwährend tätig. Kapitel 111 des Schlussberichts der Barnier Arbeitsgruppe vom 16. Dezember 2002 über „Militärische Fähigkeiten auf dem Weg zu einer Europäischen Agentur“ vernachlässigt die Angebotsseite. Es finden sich

keine Hinweise auf eine angestrebte Vergemeinschaftung des Rüstungssektors. Lediglich auf intergouvernementaler Basis soll eine „Europäische Rüstungs- und Strategische Forschungsagentur“ errichtet werden. Die politisch schwierige Frage der Integration des Rüstungsbereichs in den supranationalen gemeinsamen Markt, die auf höchster politischer Ebene erörtert und entschieden werden müsste, wurde auf den Leiter der angestrebten Agentur delegiert, „der auch Empfehlungen bezüglich besonderer Regeln für den Rüstungssektor unterbreiten könnte mit Blick auf einen Europäischen Markt, der die industrielle Basis stärken, Verteidigungsausgaben optimieren und es dadurch ermöglichen würde, den Umfang des Art. 296 unter Berücksichtigung der von der Gemeinschaft gemachten Erfahrungen genauer zu definieren“.

Dementsprechend wiederholt der Entwurf einer Europäischen Verfassung in Art. III-342 wortwörtlich den Text des Art. 296 EU-Vertrag (Ex-Art. 223 EG-Vertrag).

b.) Exzellenz durch Duldung und Unterlassen ? - Die Planungsrationaltät des BMVg

Dabei kann der französische Widerwille am Wettbewerb, wenn nicht mit stillschweigenden Wohlwollen, so doch mit der politisch gebotenen ausdrücklichen Duldung als ein irreversibles Datum des europäischen Rüstungsmarktes durch das BMVg rechnen. Denn auch diesseits des Rheins wird entgegen aller Beteuerungen und Bekenntnissen zur Marktwirtschaft für die Verteidigungsindustrie ein Sonderstatus praktiziert, der in bestimmten Fällen die Freiheit vom Wettbewerb zulässt³⁰. Dies gilt besonders für das stille Einvernehmen zwischen dem gegenwärtigen Rüstungsstaatssekretär und den Grossen Drei.³¹ Zur Rechtfertigung wird hierfür sogar auf die amtliche Meinung der Europäischen Kommission verwiesen. In der einschlägigen Kommissionsmitteilung an den Rat, das Europäische Parlament sowie die verschiedenen Ausschüsse heißt es zu den spezifischen Merkmalen dieses Wirtschaftszweiges:

³⁰ Unvergessen ist der von der Bundesregierung betriebene, mit einer Ministererlaubnis geförderte Zusammenschluss der damaligen Daimler-Benz AG mit MBB. Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 18: Zusammenschlussvorhaben der Daimler-Benz AG mit Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH, Baden-Baden 1989: Besonders lesenswert ist das ablehnende Sondervotum des scheidenden Präsidenten Immenga, S. 133 ff., der als einziger den Wettbewerb gegen BMWi und Großindustrie verteidigte.

³¹ Beim Mittelstandskongress des FKH erklärte Sts Dr. Eickenboom, dass es die Aufgabe der großindustriellen Auftragsnehmer sei, den Mittelstand durch Unteraufträge einzubinden.

„Im Gegensatz zu anderen Industriezweigen, in denen wirtschaftliche Erwägungen ausschlaggebend sind, wird die einzelstaatliche Rüstungspolitik ... auch von der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmt. Bei der Festlegung der Rahmenbedingungen für die Tätigkeit dieser Industrie und die Bestimmung der Nachfrage nach ihren Gütern spielen demnach politische, strategische und sicherheitspolitische Erwägungen eine Rolle ... Da der Staat der einzige Abnehmer und in manchen Fällen auch der Haupteigner der Verteidigungsindustrie ist, unterscheidet sich dieser Markt von den meisten anderen Wirtschaftssektoren.“³²

Für den spezifischen Charakter der Verteidigungsindustrie werden ferner angeführt:

- Die staatliche Genehmigungsbedürftigkeit des Handels mit Rüstungsgütern;
- Die einseitige staatliche Festlegung der operativen Anforderungen und technischen Spezifikationen;
- Die angebliche Unvorhersehbarkeit der Nachfrage;
- Der Umstand, dass das Qualität/Preis-Verhältnis nicht das einzige Kriterium der Beschaffungspolitik sei³³.

Diesen Spezifika zusammen mit den unvermeidbar hohen Forschungs- und Entwicklungskosten sowie dem imperativen Erfordernis der Versorgungssicherheit könne der Wettbewerb im Rahmen der normalen Kunden-Lieferanten-Beziehung nicht gerecht werden. Daher fordert und fördert das BMVg die Konzentration besonders der heeres-technischen Industrie und kann es sich erlauben, Aufträge als Fusionsprämie in Aussicht zu stellen³⁴.

Hiermit seien nur die ordnungspolitischen Paradigmen umschrieben, mit denen der grenzüberschreitende Abwehrkampf gegen den Wettbewerb argumentativ organisiert wird³⁵. Dies ändert nichts an den Fakten: Auch die französische Rüstungsindustrie steht unter erheblichem Wettbewerbsdruck und bemüht sich

³² Mitteilung der Kommission zur Umsetzung der Unionsstrategie im Bereich der Verteidigungsindustrie v. 4.12.1997. Vgl. Kom (97) 583 endg. Anhang Rz. 4 ff.

³³ Ebenda.

³⁴ So hat der langjährige Leiter der Hauptabteilung Rüstung, Dr. Kempf, mit steter Regelmäßigkeit den Zusammenschluss der beiden heeresindustriellen Gruppen Krauss-Maffei-Wegmann und Rheinmetall Defence als wünschenswert erklärt.

³⁵ Vgl. aus französischer Sicht: Siroen, Monopoles naturels, ouverture commerciale et gains de l'échange, in *Economie Internationale*, No 75 3/1998; diesem Beitrag liegt ein Gutachtenauftrag des Generalkommissariats des Planes zugrunde.

um Restrukturierung. Zum einen geht dieser Druck unmittelbar von den europäischen Partnern, zum anderen mittelbar von den Erfordernissen des internationalen Marktes, insbesondere dem intensiven Wettbewerb bei zivilen und militärischen High Tech-Gütern, aus.³⁶

Im Unterschied zu Frankreich sind sich Staat und Wirtschaft in Deutschland wenigsten in einem Punkt einig:

Staatseigene Industrien werden im Grunde eher als ein Ärgernis denn als attraktiver Partner für Zusammenschlüsse oder Kooperationen angesehen. Gleichwohl hat sich ein großer Teil der Rüstungskooperationen, gerade im deutsch-französischen Verhältnis, zwischen privaten und staatlichen Unternehmen vollzogen. Hieraus sind lange Zeit keine unüberwindbaren Reibungsverluste entstanden. Ganz im Gegenteil: Die autonome Außenwirtschaftspolitik des früheren bayerischen Ministerpräsidenten Strauß nahm überhaupt keinen Anstoß daran, dass das Gros der französischen Rüstungs- und Luftfahrtindustrie entweder verstaatlicht war oder engste Verbindungen zum Staat unterhielt.

Die ungelösten Aktionärsprobleme des ehemaligen Vorzeigeunternehmens EADS und die anhaltenden Bemühungen der französischen Politik, die eigenen Sorgen mit der militärschiffsbauenden Industrie durch einen Verbund unter dem Namen „EADS Naval“ zu lösen, sprechen eine deutliche Sprache. Beim Verkauf von Atlas Elektronik hat die Bundesregierung erstmalig gegenüber einem europäischen, nicht-deutschen Unternehmen die Bereitschaft bekundet, von ihrem außenwirtschaftlichen Vetorecht (unter dem Schutz des Art. 296 EGV) Gebrauch zu machen. Im Übrigen bleibt die politische Planung bei Beschaffungsfragen vor der Tür. Sie zielt auf die Organisation von Konsens und beschränkt sich auf die Koordination der großen drei Anbieter von deutscher Wehrtechnik sowie die Satisfaktion des Mittelstands. Langfristige Ziele werden gar nicht definiert. Daher verzichtet das BMVg auch ausdrücklich darauf, darzulegen, ob und wie die Beschaffungspolitik zur langfristigen Sicherung einer wenn nicht autonomen, so doch partnerschaftsfähigen rüstungswirtschaftlichen Basis eingesetzt werden kann. Hier liegt der entscheidende Unterschied zwischen Deutschland und Frankreich:

- In Frankreich ist der Erhalt der industriellen Voraussetzungen von Souveränität das vorrangige Ziel von Rüstungsbeschaffung. Ob die hierzu

³⁶ So gaben bspw. die Privatisierung von Aerospatiale sowie die Fusion mit Matra den deutschen und britischen Forderungen nach Änderung des Unternehmensstatutes nach.

eingesetzten Mittel und Institutionen mittelfristig tauglich und langfristig europakompatibel sind, ist zu bezweifeln.

- In Deutschland ist zwar in den Berichten des BMVg zur Lage der wehrtechnischen Industrie vom wünschenswerten Erhalt der Systemfähigkeit sowie der rüstungswirtschaftlichen Basis die Rede. Indessen fehlt es an Institutionen, die für sich in Anspruch nehmen können, Rüstungsbeschaffung zum Gegenstand weit blickender politischer Planung zwecks Sicherung der industriellen Voraussetzungen von Souveränität zu machen. Hierzu im Folgenden einige Anmerkungen.

c.) Institutionelle Defizite der deutschen Rüstungsbeschaffung und politischen Planung

Trotz der schwindenden Systemfähigkeit Deutschlands - alleine oder zusammen mit Verbündeten - macht die Teilnahmslosigkeit, mit der das BMVg den Entwicklungen in den unterschiedlichen Sparten der Rüstungsindustrie zuschaut, den engagierten Beobachter perplex.

Das überwiegend unökonomisch denkende BMVg samt seinem administrativen Unterbau (BWB) leistet sich bisher keine Gruppe oder administrative Einheit, die systematisch über industriepolitische Belange nachdenkt.

- Die Hauptabteilung Rüstung ist durchsetzt von Militärs und ehemaligen BWB-Angehörigen, die wesentlich im Projektcontrolling ihre Energie lassen. Obwohl die Expertise der Rü für eine industriepolitische Strategie ausreichen würde, sind aus diesem Bereich bisher kaum Impulse gekommen.
- Das BWB ist trotz hoher technischer Expertise in der Mentalität einer Bedarfsdeckungsbehörde verhaftet geblieben. Es konzentriert sich darauf, die Anschaffungszeiten für Entwicklung im Bereich der unterschiedlichen Waffengattungen zu verkürzen und technisch zu „entschlacken“, damit die wehrtechnische Ausrüstung zu einem Zeitpunkt ausgeliefert wird, in dem sie noch *state of the art* ist.
- Der Planungsstab im BMVg ist ohne jeglichen industriepolitischen Unterbau; er plant nicht, sondern managed Tagespolitik bzw. berät den Minister in tagespolitischen Fragen.
- Das Amt für Studien und Übungen, nach x-maligen Umbenennungen nunmehr als Zentrum für Transformation firmierend, erarbeitet keine implementierbaren industriepolitischen Konzepte, sondern veranstaltet in vitro Übungen und vergibt - mit viel bürokratischem Aufwand – sog.

Studien an sog. Consultants in der Erwartung bestimmter Studienergebnisse zur Untermauerung von Rüstungsvorhaben, die im Prinzip feststehen.

- Das Bundeskanzleramt, obschon ein reger Beobachter der institutionellen Insuffizienz, zieht sich regelmäßig auf den Standpunkt zurück, es sei nicht ressortzuständig und habe keine Möglichkeiten, im Rahmen der Richtlinienkompetenz auf eine Verbesserung hinzuwirken.³⁷
- Das Auswärtige Amt, ohnehin stets skeptisch gegenüber dem BMVg-Ressort und in einer natürlichen Wettbewerbsspannung zum Bundeskanzleramt, verteidigt seine Politik restriktiver Ausfuhrgenehmigung und hindert auf diese Art und Weise, insbesondere die Heeresindustrie, an der Erzielung von Fertigungszahlen und Losgrößen, die das Überleben dieser Industrie ermöglichen würden. Der Hinweis auf die Regelwerke, insbesondere das Kriegswaffenkontrollgesetz und die Natoverträge, die Exporte nur im Rahmen des Bündnisbereichs zuzulassen, ersetzt nicht das politische Nachdenken darüber, dass bei Fortsetzung dieser Politik die heeresindustrielle Ausrüstungsbasis in Deutschland mittelfristig gefährdet wird. Dieses Nachdenken müsste auch schon deshalb gefördert werden, weil durch die deutsche Abstinenz auf dem Gebiet einer aktiven Ausfuhrpolitik zur Verminderung des Exportes von Waffen in Bündnisländer oder problematischeren Zonen nichts bewirkt wird. England, Amerika und insbesondere Frankreich freuen sich über die deutsche Zurückhaltung und können nicht verstehen, warum Deutschland nach wie vor systematisch auf die Rüstungsexportpolitik, als Teil der Außenpolitik und als Teil der industriellen Voraussetzung nationaler Souveränität zu verzichten gewillt ist.

Angesichts der nachhaltigen französischen Dominanz auf allen Gebieten der Außen- und Sicherheitspolitik, sowie dem unübersehbaren Widerspruch zwischen nationalem Souveränitätsgedanken und der Inanspruchnahme der Vorteile von Supranationalität durch Frankreich, sollte das Auswärtige Amt sich mit dem Gedanken anfreunden, dass die Vorbedingung einer europäisierten, vergemeinschafteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik das Gleichziehen mit England und Frankreich auf dem Gebiet der Waffenexportpolitik ist. Erst dann,

³⁷ Ob im Rahmen der regierungsnahen „Stiftung Wissenschaft und Politik“ eine Kompetenz für Industriepolitik und Rüstungsdiplomatie geschaffen werden kann, wäre zu klären.

wenn Deutschland auf dem Gebiet der Waffenexportpolitik mit Frankreich und England gleichgezogen hat, wird sich die machtpolitische Praxis französischer Rüstungsexportpolitik einbinden lassen. Dazu braucht Deutschland eine Kompetenz für Rüstungsdiplomatie, also die Integration des Rüstungsexports in die Palette außenpolitischer Handlungsparameter, und zwar im Unterschied zu der französischen und britischen Praxis mit dem erklärten Ziel, für alle drei Nationen gemeinsame Verhaltensregelungen auszustellen, die die Belieferung von Schurkenstaaten oder die Bedienung von solchen Interessen, die mit den europäischen Sicherheitsinteresse unvereinbar sind, nicht zulassen.

Währenddessen duldet die Umgestaltung der Zusammenarbeit der betroffenen Ressorts unter Federführung des Kanzleramtes in einem interministeriellen Ausschuss³⁸ keinen Aufschub. Hier müsste definiert werden:

- Was das „deutsche Interesse“ hinsichtlich der zukunftssträchtigen Industriestruktur in allen Waffengattungen ist;
- Welche Ausfuhrpolitik hierfür notwendig und im deutschen Interesse geboten ist.

Die fehlende Ressortverantwortung für Rüstungsdiplomatie in der Bundesregierung verlangt nach einer Konstituierung derselben, die nur im Rahmen des Bundessicherheitsrats, also beim Bundeskanzler selbst, möglich ist. Hier müssen die Kompetenzfelder nicht nur aus dem Verteidigungsministerium und dem Auswärtigem Amt, sondern auch aus dem Ministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit zusammengezogen werden, um Gesamtkonzept und Handlungsstrategie für Deutschland zu erarbeiten. Wer dabei industrielle Interessen ausblendet, macht Deutschland in absehbarer Zeit zu einem Verbündeten zweiter Klasse und gibt deutsche Souveränität auf.

Diese institutionelle Reform ersetzt nicht die Suche nach geeigneten Persönlichkeiten, die sowohl in der Rüstungsplanung, als auch bei der industriellen Umsetzung der Versuchung widerstehen muss, wehrtechnische Fragen entweder in den Orkus des nur Ökonomisch-Industriellen zu verbannen oder hierfür eine politische Sonderstellung jenseits ökonomischer Ratio zu schaffen.

Entscheidend sind also letztlich menschliche Führungsfähigkeiten. Hierzu gehört gerade im Spannungsfeld von politisch-militärischer Rüstungsplanung

³⁸ Vergleichbar mit dem französischen *Comité interministériel*.

und wettbewerblicher Restrukturierung die, wie Walther Rathenau einst formulierte:

*„divinatorische Voraussicht dessen, was rechnend und forschend nicht vorauszu sehen ist; das was alle Politik und Geschäftskunst entscheidet und sie in Gegensatz zu Wissenschaft und Verwaltung setzt: Der Blick für das Kommende.“*³⁹

³⁹ Walther Rathenau: Vom Aktienwesen. Eine geschäftliche Betrachtung, Berlin 1917 S. 46.

Schrifttum

Bouvard, Migaud/de Coursong, Brard: Des Dispositifs de performance encourageants mais perfectibles, Rapport d'information N° 2161.

Bouvier, Michel u. a.: Finances Publiques, 3. Auflage Paris 1996.

Cour des Comptes, Frankreich: La gestion budgétaire et la programmation militaire, Paris 1997.

Eucken, Walter: Grundzüge der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage Tübingen 1990.

Monopolkommission, Sondergutachten 18: Zusammenschlussvorhaben der Daimler-Benz AG mit Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH, Baden-Baden 1989.

Mestmäcker, Ernst-Joachim: Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung, in: Die sichtbare Hand des Rechtes, Baden-Baden 1978.

Mestmäcker, Ernst-Joachim: Daseinsfürsorge und Universaldienst im europäischen Kontext: Ein Beitrag zur Funktion von Art. 90 II EGV in der Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans F. Zacher, Heidelberg 1998.

Ministère de la Défense: La politique d'acquisition du Ministère de la Défense, www.defense.gouv.fr/dga/enjeux_def.../la_construction_de_1_europe_de_1_armem.

Ministère de la Défense: Livre Blanc sur la Défense, Paris 1994 UGE 10/18.

Mitteilung der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Unionsstrategie im Bereich der Verteidigungsindustrie, 1997.

Mordacq, Frank: La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, Paris 2006.

Rathenau, Walter: Vom Aktienwesen. Eine geschäftliche Betrachtung, Berlin 1917.