

Das Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland: Eine Bewertung aus Sicht des Bundesverbandes der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie

Die Umsetzung des von der Bundesregierung am 8. Juli 2015 verabschiedeten Strategiepapiers zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland bleibt aus Sicht des BDSV weit hinter den Erwartungen zurück. Die Vielzahl der von der Bundesregierung in den letzten Jahren vorgenommenen ordnungsrechtlichen Änderungen hat nicht zur Stärkung der Industrie beigetragen.

Neben der mangelhaften Umsetzung des Zehn-Punkte-Programms kritisiert der BDSV, dass zu den Inhalten und den Umsetzungsmaßnahmen des Strategiepapiers trotz Aufforderung des BDSV weder vor noch nach der Verabschiedung der Strategie ein Dialog mit der Industrie stattgefunden hat. Änderungen und Initiativen während der laufenden Legislaturperiode (z.B. Endverbleibskontrolle, Kleinwaffengrundsätze, Aussetzungen der Regelungen bei Komplementärgenehmigungen) wurden mit der Industrie nicht erörtert. Ein erstes Gespräch nach zwei Jahren auf Einladung des BMWi fand ohne Ergebnisse statt.

Der BDSV kritisiert ferner die von der Bundesregierung künstlich vorgenommene Trennung der Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie. Sie widerspricht den Entwicklungs- und Produktionsstrukturen der Unternehmen, der wachsenden Bedeutung von Dual-Use-Gütern, den Inhalten des Koalitionsvertrags und europäischen Initiativen im wehrtechnischen Bereich.

Verlässliche und für die Industrie besser planbare nationale Genehmigungsprozesse (regelmäßige Informationen über den Bearbeitungsstand gestellter Exportanträge gegenüber Unternehmen nach §75 VwGO) sowie eine Verkürzung der Durchlaufzeiten bei der Bearbeitung von Exportanträgen sind für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungsindustrie zwingend notwendig, haben jedoch keinen Eingang in das Strategiepapier gefunden.

Gleiches gilt für die grundsätzlich vom BMVg befürwortete Ermöglichung einer überjährigen Übertragung von nicht verausgabten Haushaltsmitteln im Einzelplan 14 und die Inflationsanpassung der Wertgrenze für parlamentarische Vorlagen (€25-Millionen-Vorlage). Eine einheitliche Positionierung der Bundesregierung zu diesen zentralen Themenbereichen ist künftig zwingend erforderlich.

1. Stärkung des europäischen Rahmens für die Verteidigungsindustrie

Zur Stärkung des europäischen Rahmens für die Verteidigungsindustrie müssen die im Jahr 2009 verabschiedeten Vergabe- und Verbringungsrichtlinien einheitlich angewendet werden. Diese bilden die Grundlage zur Herstellung eines europäischen Level Playing Fields. Ferner ist eine einheitlichere Handhabung von Rüstungsexporten (Flankierung, Genehmigung etc.) innerhalb der EU zwingend erforderlich.

In Europa kann nicht von gleichen Wettbewerbsbedingungen gesprochen werden. Der BDSV kann nicht erkennen, dass sich die Bundesregierung mit Nachdruck für ein europäisches Level Playing Field einsetzt. Stattdessen sind Wettbewerbsverzerrungen

die Norm. Zusätzlich zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen wird die Schaffung eines einheitlichen Rahmens auf europäischer Ebene durch die gängige Praxis von Offset-Forderungen konterkariert. Aus Sicht des BDSV sind keine Initiativen der Bundesregierung zur Unterbindung dieser Kompensationsgeschäfte erkennbar.

Europäische Regierungen dürfen sich nicht gegenseitig daran hindern, Rüstungsgüter aus gemeinsamer Entwicklung oder Fertigung auszuführen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten deutsch-französischen Initiative hin zu einer engeren europäischen Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik. Der BDSV fordert deshalb Abkommen im Sinne von „Schmidt/Debré“ (1972) anzustreben, um Kooperationsprojekte zu fördern.

Mit dem European Defence Action Plan und dem geplanten europäischen Verteidigungsfonds wurden Vorschläge für gemeinsame Forschung und Entwicklung und Kooperationen von der Europäischen Kommission vorgelegt. Der BDSV begrüßt diese Initiative, weist allerdings darauf hin, dass viele Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierungsstruktur und rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen. Dabei müssen alle Aktivitäten einen europäischen Mehrwert haben. Die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und das Vergabe-/Wettbewerbsrecht müssen zwingend eingehalten werden.

Eine klare Position der Bundesregierung zu zentralen Fragen dieses europäischen „Großprojekts“ (wie beispielsweise der Finanzierung des Verteidigungsfonds) fehlt. Der BDSV fordert die Bundesregierung auf, Positionen zur Europäisierung der wehrtechnischen Industrien im Dialog mit der Industrie zu erörtern.

2. Verstärkte internationale Kooperation und Integration im Bereich militärischer Fähigkeiten

Aus Sicht des BDSV bleiben die von der Bundesregierung diesbezüglich gestarteten Initiativen weit hinter dem Möglichen und dem Notwendigen zurück. Um internationale Kooperation und Integration im Bereich der militärischen Fähigkeiten zu fördern sind zuvorderst die dafür notwendigen nationalen Rahmenbedingungen zu schaffen. Hier besteht aus Sicht des BDSV dringender Handlungsbedarf.

Zur Verbesserung der Kooperationsfähigkeit deutscher Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie fordert der BDSV die Anwendung von Punkt 6 der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. Januar 2000:

- *„Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, ist das Kooperationspartnerland ausfuhrrechtlich Käufer- und Verbrauchsland. Wenn diese Teile durch festen Einbau in das Waffensystem integriert werden, begründet die Verarbeitung im Partnerland ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung.“*

Die tatsächliche Anwendung der von der Bundesregierung formulierten Regelung würde die Zu-

lieferung von Komponenten in NATO-Länder, EU-Mitgliedstaaten und NATO-gleichgestellte Länder vereinfachen und somit internationale Kooperationen befördern. Die bisherige Nichtanwendung unterminiert die eigens formulierten Ziele der Bundesregierung.

Gleiches gilt für die so genannten Komplementärgenehmigungen. Eine Komplementärgenehmigung erfasst (in der Regel für einen Zeitraum von drei Jahren) alle Ausfuhren und Verbringungen, die mit dem Export von bereits genehmigten Kriegswaffenexporten in eindeutigen Zusammenhang stehen. Diese Form der „Folgegenehmigung“ wurde von der Bundesregierung 2006 mit dem Ziel der Erleichterung und Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens ohne Kontrollverlust eingeführt. Dieser Beitrag zum Bürokratieabbau hat sich über viele Jahre für die Amtsseite und die Unternehmen bewährt. Der BDSV fordert, dass die in dieser Legislaturperiode ausgesetzte Form der Genehmigung wieder angewendet wird.

3. Konsolidierung der deutschen und europäischen Verteidigungsindustrie

Die Konsolidierung nationaler Industrien im Sicherheits- und Verteidigungsbereich wird sich künftig auf den Grundlagen unternehmerischer Entscheidungen fortsetzen.

Für eine umfangreichere europäische Konsolidierung fehlen derzeit die entsprechenden Rahmenbedingungen. Um eine europäische Konsolidierung zu fördern, bedarf es u. a. einer Implementierung der unter Punkt 1. und 2. präzisierten politischen Initiativen.

4. Festlegung von nationalen verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien

Der BDSV stellt fest, dass eine Festlegung von verteidigungsindustriellen Schlüsseltechnologien ohne entsprechende Maßnahmen zur Förderung dieser Technologien keinen strategischen Wert hat. Bis heute hat die Bundesregierung die Fragen des BDSV zu den Konsequenzen der Definition von Schlüsselfähigkeiten nicht beantwortet. Es ist somit weiter unklar, welche Auswirkung die Definition als Schlüsseltechnologie z. B. auf folgende Bereiche hat:

- F&T-Förderung (ohne Beschaffungsabsicht),

- Exportgenehmigungen,
- Exportunterstützung und
- bi- und multinationale Kooperationsvorhaben.

5. Verbesserung des Rüstungsmanagements und der Transparenz bei Beschaffungen des BMVg

Der BDSV stellt fest, dass die Dialogergebnisse der BDSV-BMVg-Gesprächskreise nur unzureichend umgesetzt werden. Hierbei erschwert die mangelnde amtsseitige Transparenz (Haftung) einen lösungsorientierten Dialog. Gleichzeitig verändern sich die Vertragsbedingungen (Haftung, Risikoverteilung, IPRs) einseitig zu Lasten der Industrie. Haftungsverschärfungen stellen im europäischen Wettbewerb einen Nachteil für die deutsche Sicherheits – und Verteidigungsindustrie (SVI) dar, weil ausländische staatsnahe Unternehmen andere Kalkulationsmöglichkeiten haben bzw. nicht an das deutsche Preisrecht gebunden sind. Es bedarf daher

- einer Umsetzung und Evaluierung der BDSV-BMVg-Dialogergebnisse,
- ausgewogener Beschaffungsverträge hinsichtlich Haftung, Risikoverteilung, IPR (Lösungsmöglichkeit auf Bedingungs- oder Vergütungsebene),
- einer Nutzung von Ausnahmeregelungen für den Verteidigungsbereich (u.a. Umsetzung EU-Recht, Anwendung Art. 346 AEUV, BImSchG, ProdSG).

6. Ausbau der Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderung

„Wesentlicher Eckstein einer zielgerichteten technologischen Weiterentwicklung der Verteidigungsindustrie sind verstärkte Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation“.

Mit dieser Perspektive beginnt das Kapitel 6 im Strategiepapier. Die tatsächlichen Entscheidungen widersprechen den formulierten Ansprüchen des Strategiepapiers jedoch deutlich. Bei insgesamt wachsendem Verteidigungshaushalt sanken die haushälterischen Planansätze für F&T im Zeitraum 2015 bis 2016 um knapp 20 Prozent. Auch die Planungen für 2017 und die Folgejahre bleiben deutlich hinter den formulierten Ansprüchen zurück. Dies führt zu äußerst kurzatmigen und den Notwendigkeiten von F&T widersprechenden Projektlaufzeiten.

Neben den im Widerspruch zum Strategiepapier stehenden Kürzungen, hat es die Bundesregierung versäumt, inhaltliche Leitlinien festzulegen, die es den Unternehmen zumindest ermöglicht hätten, ihre Kapazitäten zu ordnen und auf andere Geschäftsfelder außerhalb der Verteidigungsforschung zu verlagern oder die verbleibenden verteidigungsbezogenen Kapazitäten rechtzeitig auf die wenigen, vom BMVg strategisch priorisierten Themen zu bündeln. Diese Entwicklung hat fatale langfristige technologische, militärische, wirtschaftliche und politische Folgen, die heute bereits erkennbar sind.

- Es besteht die akute Gefahr, dass zentrale Technologien nicht auf einem adäquaten Niveau erhalten werden können. Es ist bereits zu Unterbrechungen oder dem vorzeitigen Abbruch von F&T-Vorhaben gekommen.
- Der Wegfall von Technologiereifmachungen für Plattformupgrades verhindert die notwendige Modernisierung der vorhandenen Ausrüstung.
- In der deutschen Verteidigungsforschung droht ein umfangreicher Kompetenzverlust durch den Verlust von KMU mit starker F&T-Ausrichtung sowie die Aufgabe von F&T-Fachabteilungen in den Systemhäusern und Instituten.
- Die Beitragsfähigkeit und die technologischen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bundesregierung in europäischen und internationalen Kooperationen werden dauerhaft gemindert.

Die Einrichtung kooperativer Dialogstrukturen auf Leitungs- und Expertenebene, die nachhaltige Finanzierung mit einer F&T-Quote von 10% des Investivanteils im Einzelplan 14 sowie die Hinterlegung überjähriger F&T-Vorhaben mit höheren Verpflichtungsermächtigungen sind aus Sicht des BDSV dringend erforderlich.

7. Exportpolitische Flankierung der Verteidigungsindustrie

Exporte von Rüstungsgütern sind nahezu immer auch politische Geschäfte zwischen zwei oder mehreren Staaten. Hieraus ergibt sich eine Notwendigkeit staatlicher Flankierung von Vertriebsmaßnahmen der Unternehmen. Das Strategiepapier nennt die Zurverfügungstellung der Fachexpertise des BMVg in den Bereichen Entwicklung, Beschaffung, Ausbildung

und Nutzung explizit als Instrument der exportpolitischen Flankierung.

Die Exportunterstützungsmaßnahmen der Bundesregierung sind jedoch im Vergleich mit der Unterstützung, welche Wettbewerber, z. B. aus Großbritannien oder Frankreich, von ihren Regierungen erfahren, sowohl im Umfang als auch in der Intensität deutlich geringer. Dies ist ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für deutsche Verteidigungsunternehmen.

Der BDSV kritisiert in diesem Zusammenhang u. a.:

- die fehlende Einbindung der Verteidigungsindustrie in die Messestrategie der Bundesregierung,
- den Mangel an institutionalisierten Verfahren und Ansprechpartnern für die Industrie,
- den Mangel an entsprechenden Kapazitäten auf der Amtsseite sowie
- den fehlenden politischen Konsens in Grundsatzfragen der Exportpolitik innerhalb der Bundesregierung und zwischen der Bundesregierung und internationalen Partnerstaaten.

Der BDSV fordert die Bundesregierung deshalb auf, die politische Exportflankierung durch die Schaffung entsprechender Strukturen zu institutionalisieren und den Dialog mit der Industrie zu intensivieren.

Aus Sicht des BDSV sollten der Verband und die Unternehmen bspw. bei Verhandlungen über Rüstungskooperationen frühzeitiger und intensiver einbezogen werden. Erfolgreiche Projekte (wie bspw. mit Norwegen) sollten als Blaupause für die Entwicklung von gemeinsamen Strategien für künftige Vorhaben dienen.

8. Chancen der Diversifizierung nutzen

Im vergangenen Jahr wurde das *Innovationsprogramm zur Unterstützung von Diversifizierungsstrategien von Unternehmen der Verteidigungsbranche in zivile Sicherheitstechnologien* von der Bundesregierung verabschiedet. Die ersten Projektanträge wurden zur ersten Frist am 15. Februar 2017 eingereicht. Für eine Bewertung des bis Ende 2019 laufenden Programms ist es noch zu früh, der BDSV und das BMWi (Referat IV A4) begleiten den Prozess mit einem Koordinierungskreis.

Bereits jetzt ist festzuhalten, dass das Fördervolumen von €8,963 Millionen zu gering ist, um eine (bereits

stattfindende) Diversifizierung von Verteidigungsunternehmen nachhaltig zu fördern. Von einem „umfassenden Konzept“ der industriellen Diversifizierung kann nicht gesprochen werden. Ferner ergeben sich Herausforderungen hinsichtlich der geringen Förderquote, im Bereich der Intellectual Property Rights (IPRs) und in Fragen der Kooperation mit Forschungsinstituten.

Schließlich müssen die unterschiedlichen Akzente der *Strategiepapiers zur Stärkung der Verteidigungsindustrie* vom Juli 2015 und des *Strategiepapiers zur Stärkung der zivilen Sicherheitsindustrie* vom Dezember 2016 hinterfragt werden. Letztere Strategie stellt fest, dass „innere“ und „äußere“ Sicherheit nicht mehr trennscharf voneinander abgegrenzt werden können und dass daher eine Angleichung der Anforderungen an das Fähigkeitsprofil der Sicherheits- und Streitkräfte auch industriell unterstützt werden muss (III.6: „Kompetenzen im zivilen Sicherheits- und Verteidigungsbereich nutzen“). Eine „Verwischung“ der Fähigkeitsprofile muss, insbesondere bei Dual Use-Produkten, zu einer Angleichung industriepolitischer Schwerpunkte führen. Dennoch werden unterschiedliche Akzente gesetzt:

- Auf ziviler Seite sollen politische Exportförderungen „optimiert werden“, auf der verteidigungspolitischen Seite wird die „zurückhaltende Rüstungsexportpolitik“ betont;
- auf ziviler Seite wird die Förderung „deutscher Systemanbieter“, die erst die Voraussetzung zur Integration europäischer Anbieter schaffen würden, betont; auf verteidigungspolitischer Seite liegt der Schwerpunkt auf der „Konsolidierung“ europäischer Verteidigungsindustrien.
- Auf der zivilen Seite sollen durch die „Beschaffung innovativer Produkte“ bereits im Vergabeverfahren Impulse gesetzt werden, im militärischen Bereich werden Beschaffungsprozesse durch einseitige Haftungsregelungen erschwert.

9. Stärkere Unterstützung für den Mittelstand

Im Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie spricht sich die Bundesregierung für eine stärkere Integration von KMU in das KfW-Mittelstandsprogramm aus. Eine Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsprogrammen der KfW oder

anderen Förderprogrammen wurde bis heute von der Amtsseite nicht aufgegriffen. Dies stellt bis heute besonders KMU vor große Herausforderungen und bedeutet gleichzeitig ein Hemmnis für neue Forschungsvorhaben oder die Förderung des Mittelstandes der wehrtechnischen Industrie. Darüber hinaus wurden dem BDSV keine weiteren Maßnahmen zur Sicherstellung eines vereinfachten Zugangs zu internationalen Wertschöpfungsketten oder der Reduktion der Exportabhängigkeit vorgestellt.

Das Konzept zur Stärkung des wehrtechnischen Mittelstandes des BMVg ist als Exegese des Strategiepapiers zu verstehen. Dieses nimmt obengenannte Teilaspekte auf, bleibt allerdings bisweilen in der Umsetzung weit hinter den vorgestellten Stärkungsmaßnahmen der Bundesregierung zurück. Hierbei führen die ungenügende Präzisierung der entsprechenden Maßnahmen sowie ein fehlender Umsetzungsplan zum Ausbleiben des Stärkungseffektes.

10. Gesellschaftlicher Dialog zur Bedeutung einer nationalen Verteidigungsindustrie

Der BDSV wird sich wie bisher an der gesellschaftlichen Diskussion über die Bedeutung einer nationalen Verteidigungsindustrie und insbesondere an der Rüstungsexportdiskussion beteiligen.

Der BDSV fordert die Bundesregierung auf, sich deutlich mehr als bisher in diese Diskussion einzubringen und sich zum geltenden Rechtsrahmen im Bereich der Rüstungsexporte offensiver zu bekennen.