

# ANALYSE DES EINFLUSSES DER RÜSTUNGSSINDUSTRIE AUF DIE POLITIK IN DEUTSCHLAND

---

Zusammenfassung



# **ANALYSE DES EINFLUSSES DER RÜSTUNGSSINDUSTRIE AUF DIE POLITIK IN DEUTSCHLAND**

## **Zusammenfassung**

Die vorliegende Zusammenfassung umfasst Auszüge der Studie zum Einfluss der Rüstungsindustrie in Deutschland. Die vollständige Version der Studie ist abrufbar unter [ti-defence.org/defence-industry-influence-germany](https://ti-defence.org/defence-industry-influence-germany)

# ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht untersucht, welche systemischen Schwächen und Wege der Einflussnahme die deutsche Rüstungsindustrie nutzen kann, um Einfluss auf die nationale Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszuüben. Regierung und Industrie sollten das Risiko unangemessener Einflussnahme dadurch begrenzen, dass sie die Integrität von Institutionen und politischen Prozessen stärken und Kontrolle und Transparenz des Einflusses im Verteidigungssektor verbessern. Zusammengestellt von Transparency International Defence and Security mit Unterstützung von Transparency International Deutschland stellt dieser Bericht eine Fallstudie dar, die Teil eines umfassenderen Projekts zur Analyse des Einflusses der Rüstungsindustrie auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in europäischen Ländern ist. Neben Italien wurde Deutschland aufgrund der Merkmale seiner Rüstungsindustrie, der Beziehungen zwischen Industrie und Staat, seiner Bestimmungen für Lobbyarbeit und der Merkmale seiner Verteidigungspolitik für eine Fallstudie ausgewählt. Die in diesem Bericht enthaltenen Informationen, Analysen und Empfehlungen beruhen auf umfassenden Untersuchungen, die in mehr als 30 Interviews mit unterschiedlichsten Beteiligten sowie Expertinnen und Experten geführt wurden.

Der Bericht kommt zu der Schlussfolgerung, dass Anliegen der Wirtschaft Einfluss auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausüben können, trotz der im Grundgesetz geforderten strikten Kontrolle von Politik und Beschaffung in diesem Bereich durch Parlament und Regierung. In vielen Fällen wird die Kontrolle aufgrund des Mangels an Ressourcen oder an Fachwissen auf Seiten des Parlaments und der Regierung, wegen unzureichender Durchsetzbarkeit von gesetzlichen Regelungen bei Interessenkonflikten sowie aufgrund schwacher Überwachung und Rechenschaftslegung von politischen Zuwendungen und von Lobbyaktivitäten der Wirtschaft nicht ausgeübt.

Gegenwärtig werden die Reduzierungen der Verteidigungsbudgets und die Personalkürzungen der 1990er Jahre zugunsten ehrgeiziger Ersatz- und Ausbaumaßnahmen zurückgenommen. In den vergangenen fünf Jahren wurde der deutsche Verteidigungshaushalt erhöht, um die Herausforderungen anzugehen, vor die die Bundeswehr, deren Leistungsfähigkeit unter die vorgeschriebenen Standards für Einsatzbereitschaft gefallen war, gestellt ist. Der Zeitdruck, unter dem die Streitkräfte neu ausgerüstet und der Verteidigungshaushalt angehoben wurde, erhöht das Risiko, dass private Interessen auf Kosten des öffentlichen Interesses befriedigt werden. Demzufolge besteht die dringende Notwendigkeit, die möglichen Wege

unangemessener Einflussnahme durch die deutsche Rüstungsindustrie festzustellen und zu untersuchen.

## Wege der Einflussnahme

Die wichtigsten Wege, auf denen die Rüstungsindustrie unangemessenen Einfluss auf die deutsche Regierung ausübt, sind Geld, Ideen und Menschen.

### Geld

Dies umfasst die Einflussnahme auf die politischen Prozesse mit finanziellen Mitteln, von politischen Zuwendungen der Unternehmen bis hin zu Interessenkonflikten, hervorgerufen durch finanzielle Interessen von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern.

Das Abgeordnetengesetz gestattet es den Mitgliedern des Bundestags, bezahlten Tätigkeiten nachzugehen, solange das Mandat im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit steht und die Vergütung nicht ausschließlich davon abhängt, dass die Interessen des Auftraggebers vertreten werden (§44a AbgG). Diese Regel ermöglicht es den Abgeordneten, lukrativen Nebenbeschäftigungen nachzugehen, wenn sie dies wollen. Die laxen Regeln und das Fehlen adäquater Strafen, wenn mögliche Interessenkonflikte nicht gemeldet werden, macht den Prozess anfällig für Einflussnahme. Lücken in den deutschen Bestimmungen zu Interessenkonflikten wurden im Juni 2020 ins Licht der Öffentlichkeit gerückt, als bekannt wurde, dass der Bundestagsabgeordnete Philipp Amthor für das US-Technologieunternehmen Augustus Intelligence, an dem er über Aktien beteiligt war und von dem ihm Luxusreisen bezahlt wurden, als Lobbyist tätig war.<sup>1</sup>

Die Rüstungsindustrie kann die Wahlkampagnen von Politikerinnen und Politikern durch Zuwendungen für Parteiveranstaltungen und Konferenzen finanziell und in Form von Sachmitteln unterstützen. Die deutschen Regelungen zur finanziellen Unterstützung politischer Parteien und Personen in der Politik erfüllen nicht die europäischen Standards; es gibt kaum eine Überwachung von Zuwendungen für Parteien oder Kandidierenden, die in zeitlicher Nähe zu Wahlen gewährt werden. Es gibt zwar Regeln dafür, wie viel ein Unternehmen Kandidierenden für den Wahlkampf spenden darf, diese gelten jedoch nur für einzelne Zuwendungen und Unternehmen können diesen Betrag überschreiten, indem sie ihn in kleineren Einzelbeträgen spenden. Eine Obergrenze für Zuwendungen eines Unternehmens gibt es nicht.

<sup>1</sup> "Philipp Amthor's World: A Young Star in Merkel's Party Faces Turbulence", Spiegel International, 12 June 2020, <https://www.spiegel.de/international/germany/philipp-amthor-s-world-a-young-star-in-merkel-s-party-is-in-danger-of-falling-a-f0205fd0-21e0-4f37-896f-bcea2ace1983> [Zugriff am 7. August 2020]

## Ideen

Ein Weg der Einflussnahme ist der Transfer von Ideen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Lobbyarbeit, Mitarbeitende von Bundestagsabgeordneten, Thinktanks und externe Beraterinnen und Berater spielen eine Rolle, wenn es darum geht, unangemessenen Einfluss auszuüben.

Lobbyarbeit kann eine wesentliche Rolle dabei spielen, die Vorstellungen des Parlaments bezüglich Sicherheit und Verteidigung zu beeinflussen. Trotzdem ist in Deutschland eine Registrierung von Lobbyorganisationen immer noch nicht umfassend vorgeschrieben und teilweise sogar vollkommen freiwillig. Im September 2020 lag dem Parlament ein Gesetzentwurf für ein Lobbyregister mit Pflicht zur Eintragung vor. Darin wird jedoch nicht gefordert, Treffen mit registrierten Lobbygruppen zu melden, wie das zum Beispiel in der einschlägigen für das Europäische Parlament geltenden Gesetzgebung der Fall ist. Es gibt keine offizielle Dokumentation der Art und Häufigkeit von Treffen zwischen Regierungsmitarbeitenden und Vertreterinnen bzw. Vertretern von Lobbyorganisationen. Der Gesetzgebung zu Lobbytätigkeit der Industrie und den Verfahren für die Anwendung dieser Gesetze fehlt es an Durchsetzungskraft – vieles davon unterliegt einem Ermessensspielraum. Die Registrierung von Lobbyverbänden und des Umfangs ihrer Interaktion mit der Exekutive ist lückenhaft und erfasst nicht alle Bereiche.

In der jüngeren Vergangenheit hat die Bundesregierung den Umfang der von ihr vorgehaltenen Expertise verringert und sich für Analysen und die Entwicklung von Lösungsansätzen immer stärker der Dienste von Forschungseinrichtungen wie den Fraunhofer-Instituten und Beratungsunternehmen aus dem privaten Sektor bedient. Beraterinnen und Berater wurden oft durch direkte Vergabe unter Vertrag genommen und während des Beschaffungsprozesses weiter einbezogen. Beratungsunternehmen können Einflussmöglichkeiten bis in sensible Bereiche der Regierung anbieten. Der zunehmende Bedarf an solchen Dienstleistungen beruht teilweise auf der schnell fortschreitenden Umstrukturierung, der Digitalisierung, auf Reformvorhaben und der Komplexität großer Beschaffungsprojekte sowie auf der Erhöhung des Verteidigungshaushalts verbunden mit Schwierigkeiten, qualifizierte und spezialisierte Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

## Menschen

Dieser Aspekt bezieht sich auf den Einfluss, der durch den Wechsel von Personal zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ermöglicht wird, oder durch ihr enges Zusammenwirken mit öffentlichen Institutionen, wie der Bundeswehr oder sonstigen Vereinigungen.

Der Ansatz des Einflusses über Personal verstärkt die Wirkung der Einflussmöglichkeiten über Geld und Ideen. Die Rüstungsindustrie ist als Sponsor für Think Tanks oder Interessenverbände tätig und entsendet Führungskräfte in deren Steuerungsgremien – auch Personen, die erst vor Kurzem aus der Bundeswehr oder einer Regierungstätigkeit ausgeschieden sind. Die sogenannte „Drehtür“ funktioniert in Deutschland so gut wie in anderen Ländern und Regierungsmitglieder können durch die Aussicht auf einen Posten in der Industrie nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung beeinflusst werden. Im Privatsektor haben sie dann weiter enge, oft freundschaftliche Beziehungen zu Entscheidungsgremien in der Regierung. Übergangsfristen, die den Übergang von Personen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor regeln sollen, werden nicht immer eingehalten.

Das zunehmende Outsourcen von Kompetenzen an die Industrie bedeutet, dass Vertreterinnen und Vertreter der Industrie immer stärker in die am höchsten entwickelten Streitkräfte der Welt einbezogen werden. Beratungsfirmen können an Regierungs- und Unternehmensaufträgen für ein und dasselbe Projekt arbeiten und einzelne Beraterinnen und Berater können sich zwischen beiden hin und her bewegen. Aufgrund fehlender Qualifikationen und Fähigkeiten im öffentlichen Dienst nehmen erfahrene Beraterinnen und Berater oft führende Positionen bei Regierungsvorhaben ein und können so geschickt die Vorstellungen von Leistungsanforderungen und Beschaffung mitgestalten. In ähnlicher Weise kann die formelle und informelle Teilnahme von Politikerinnen und Politikern sowie Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes in Verbänden den Gedankenaustausch zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor fördern. Auch wenn diese Verbände vielleicht gemeinnützig sind und als Plattformen für den Dialog über Fragen von Sicherheits- und Verteidigungspolitik gedacht sind, sind ihre institutionellen Mitglieder manchmal überwiegend Rüstungsfirmen.

## Schwachpunkte politischer Prozesse und ihre Auswirkungen

Theoretisch bieten gut gestaltete und durchgeführte politische und Entscheidungsprozesse Schutz vor den Risiken, die von einer unangemessenen Einflussnahme ausgehen können. In diesem Bericht werden jedoch eine Reihe von Schwachpunkten in den Prozessen zur Entwicklung der Verteidigungsstrategie und bei Beschaffungsprozessen beschrieben, die dazu führen, dass das deutsche System unangemessener Einflussnahme ausgesetzt ist.

Die Entwicklung der deutschen Strategie zur Herstellung von Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeit ist anfällig für unangemessene Einflussnahme der Interessen der Rüstungsindustrie aufgrund folgender Schwächen:

## Sicherheits- und Verteidigungsstrategie

Trotz der bedeutenden Rolle, die das Parlament bei Entscheidungen in Sicherheits- und Verteidigungsfragen spielt, verfügt die Bundesregierung über das Vorrecht der Exekutive in Bezug auf Dokumente zur Strategiegestaltung und zur Planung der Fähigkeiten. In diesem Bereich bestehen eine Reihe von Schwächen, die das System für Einflussnahme mittels Geld, Ideen und Personen öffnen.

Ein fehlendes Engagement der Öffentlichkeit für die politischen Prozesse bedeutet, dass Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger leichter durch Lobbyistinnen und Lobbyisten und Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter beeinflusst werden können, während ein hohes Niveau von Geheimhaltung bedeutet, dass selbst dann, wenn diese Strategiedokumente den für die Kontrolle Zuständigen zugänglich sind, ihr Inhalt oft zu beschränkt oder nicht ausführlich genug ist, um eine echte Kontrolle zu ermöglichen. Die daraus resultierende begrenzte Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Medien in die Behandlung dieser Themen reduziert die Möglichkeiten, eventuelle Verletzungen von Integritätsstandards für den öffentlichen Sektor zu kontrollieren und erschwert eine angemessene Mitsprache der Öffentlichkeit.

## Beschaffung

Deutschland konzentriert sich bei seinen Beschaffungsprozessen zu Verteidigungszwecken darauf, militärische Fähigkeiten zu definieren und zu entwickeln. Vom Planungsamt der Bundeswehr initiierte Beschaffungsinitiativen werden vom Verteidigungsministerium und dem Bundestag genehmigt. Danach übernimmt das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) die Verantwortung für die Umsetzung des Vorhabens. Im Allgemeinen finden bei der Beschaffung offene und europaweite Ausschreibungsverfahren Anwendung, außer in den Fällen, in denen die Regierung zu dem Schluss kommt, dass es im Interesse der nationalen Sicherheit ist, die Vergabe einzuschränken. Abgesehen von allgemeinen Compliance-Bestimmungen gehören zum Beschaffungsprozess mehrfache Risikoabschätzungen und Prüfungsinstrumente, die zur Transparenz und zur Rechenschaftslegung beitragen.

Trotz dieser Maßnahmen besteht jedoch bei Beschaffungsprozessen im Verteidigungsbereich in Deutschland das Risiko unangemessener Einflussnahme. Der öffentliche Dienst verfügt nicht über genug Kapazitäten hinsichtlich der Zahl und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um von Seiten der Regierung als umfassend informierter, intelligenter Auftraggeber agieren zu können. Damit ist er von Beratungsleistungen und der Zuarbeit von Forschungseinrichtungen abhängig, die Tochtergesellschaften der Rüstungsindustrie oder

von dieser finanziert sein können. Die Übertragung von Schlüsselaufgaben und Fachkenntnissen auf den privaten Sektor über das Auslagern von Aufgaben birgt die Gefahr einer allmählichen Erosion der Fähigkeit der Regierung, eigenständige begründete Entschlüsse zur Gestaltung der Verteidigungsfähigkeiten und -ressourcen zu fassen.

Des Weiteren leidet das Beschaffungsamt unter einer strukturellen Unterbesetzung, insbesondere bei Stellen, die für die Sicherung der Integrität der Beschaffungsprozesse verantwortlich sind, wie Juristinnen und Juristen und Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer. Da Beschaffungsprojekte mehrfach geprüft werden, kann bei jedem Schritt der Prüfung durch die Zusammensetzung der Mitglieder der einzelnen Prüfungsgremien oder ihrer Kenntnisse Einfluss ausgeübt werden. Aufgrund fehlender Qualifikationen und Kapazitäten in technischen Bereichen verlässt sich die Regierung bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen und der Festlegung von Produktmerkmalen oft auf die Leistungen von ihr bekannten Zulieferern, um entsprechende Lücken zu füllen.

Aufgrund des für Informationen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich geltenden Geheimhaltungsgrades – der nicht in jedem Fall erforderlich ist – obliegt dem Bundestag die Pflicht, die Beschaffungsprozesse angemessen zu kontrollieren. Im Parlament sind die Kapazitäten sogar noch beschränkter. In der Regel ist es ein einzelnes Bundestagsmitglied von jeder Partei, das sich ausführlich mit den von der Regierung vorgelegten komplexen Unterlagen befassen muss – gelegentlich innerhalb weniger Tage. Fachwissen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung ist hoch spezialisiert und unterliegt oft der Geheimhaltungspflicht. Dies erhöht die Gefahr, dass ungeprüfte Informationen von Lieferanten, die während des Beschaffungsprozesses enge Verbindung zu Regierungsmitarbeitenden und zu Vertreterinnen und Vertretern der Politik haben, als Grundlage im Entscheidungsprozess genutzt werden.

In der Praxis wird das Parlament frühzeitig einbezogen, wenn die Pläne noch unbestimmt sind, und dann wieder zu einem späten Zeitpunkt, wenn wichtige Entscheidungen bezüglich der Leistungsanforderungen und der entsprechenden Lösungen schon gefasst wurden. Die bis zu diesem Zeitpunkt aufgewandte Zeit und die Ressourcen stellen für Bundestagsabgeordnete aufgrund des bis dahin geleisteten politischen und finanziellen Aufwandes eine hohe Hürde für die Änderung einer Entscheidung in Beschaffungsfragen dar. Das Engagement ist oft auch darüber hinaus durch die Zahl der Abgeordneten und der zur Verfügung stehenden Zeit begrenzt; diese Umstände und die begrenzten Kapazitäten bedeuten, dass Parlamentsmitglieder teilweise den Eindruck haben, dass sie einen Vorschlag für ein Beschaffungsvorhaben im Rüstungsbereich nur noch abnicken können.

Damit besteht die Gefahr, dass Lieferanten systemischen Einfluss auf Schlüsselbereiche der Verteidigung erhalten und die Fähigkeit der Regierung, unabhängig begründete Entscheidungen zu fällen, untergraben wird. Dies hat folgende Konsequenzen:

- Bei der Auswertung von Angeboten und von Kostenkalkulationen bei der Vertragserstellung besteht die Gefahr unzulässiger Einflussnahme durch Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter.
- Die Regierung verlässt sich in zu hohem Maße auf die Zuarbeit von Forschungsinstituten der Fraunhofer-Gesellschaft und anderer Einrichtungen bei der Entwicklung von Ideen und Optionen für die künftige Beschaffung in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Diese Institute beziehen nur 30% ihrer Mittel in Form von Kernfinanzierung aus dem Haushalt von Bund und Ländern und müssen den übrigen Teil ihres Haushalts aus vom privaten Sektor oder der Regierung finanzierten Forschungsprojekten finanzieren. Diese Verknüpfung bedeutet, dass die Industrie über eine günstige Ausgangsposition – durch Forschung und Entwicklung – für die Einflussnahme auf die Ausrichtung künftiger Beschaffungsvorhaben für Verteidigungszwecke verfügt, ohne einer ausreichenden öffentlichen Kontrolle zu unterliegen.
- Das Fehlen von Fachkenntnissen im öffentlichen Dienst schafft ein informatives Ungleichgewicht zwischen dem öffentlichen Dienst und den Lieferanten, da letztere bis ins Detail mit den vorgeschlagenen Lösungen vertraut sind. Regierungsmitarbeitende können kaum einschätzen, ob Kosten verhältnismäßig sind und die vorgeschlagenen Lösungen die für die geplante Lebensdauer der Systeme erforderlichen Fähigkeiten sicherstellen oder sie übersteigen.
- Angeblich gab es Entscheidungen in Beschaffungsprozessen, die wegen vorgeblich großer Dringlichkeit ohne Einbeziehung des Bundestags gefällt wurden.

## Marktdynamik

Der Verteidigungssektor ist weltweit einem starken Wettbewerb ausgesetzt. Vertreterinnen und Vertreter aus Industrie und Regierung sowie Expertinnen und Experten argumentieren, dass ohne Waffenexporte und damit verbundene Dienstleistungen ein Überleben vieler europäischer Unternehmen im Verteidigungssektor schwierig wäre. Um auf dem globalen Markt präsent zu sein, wurde deutschen Unternehmen gestattet zu fusionieren und eine fast monopolartige Stellung im nationalen Markt einzunehmen. Obwohl Deutschland nur 1,5% seines BNP für Sicherheit und Verteidigung

ausgibt, ist es der viertgrößte Waffenexporteur weltweit. Innerhalb Deutschlands herrscht ein eingeschränkter Wettbewerb und die Regierung vergibt einen großen Anteil (30%) der Verträge ohne Ausschreibungsverfahren an einen Anbieter, wobei der tatsächliche Umfang aufgrund der Geheimhaltung nur schwer feststellbar ist. Es wird argumentiert, dass bestimmte Schlüsseltechnologien aus Gründen der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Beschaffung geschützt werden sollten. Dies hat dazu geführt, dass Ausnahmen von den EU-weiten Ausschreibungsverfahren gemacht werden und Regierungsaufträge direkt vergeben werden. Man könnte der Meinung sein, dass angesichts eines solchen internationalen Marktes eine enge Beziehung zwischen Industrie und Regierung von Vorteil wäre. Wenn in einem Land allerdings der Einfluss führender Unternehmen die Politik überlagert, birgt dies Gefahren in sich:

- Das Bestehen von Beinahe-Monopolen kann zu überhöhten Kosten von Sicherheit und Verteidigung für die deutschen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler führen. Dies wird verschärft durch Verträge, in denen für die Unternehmen ein bestimmter Prozentsatz der Kosten als Gewinn festgelegt wird. Ohne angemessenen Wettbewerb oder unabhängige Prüfungen (sofern ein solcher Wettbewerb nicht möglich ist) stellt dies für die Rüstungsindustrie einen Anreiz dar, unnötige Ansprüche erfüllende („vergoldete“) Lösungen anzubieten.
- Da national führende Unternehmen praktisch keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, der sie zwingen würde, ihre Lieferprozesse zu verschlanken, kann es zu Lieferverzögerungen und Kostenüberschreitungen kommen.
- Rüstungsunternehmen üben unangemessenen Einfluss aus, der so weit gehen kann, dass sie die Anforderungen an die Produkte danach festlegen, was sie liefern können, und nicht die Regierung entscheidet, welche Leistungen sie benötigt.
- Nationale Leistungsanforderungen wirken sich auch auf den Waffenexport aus, da der Umfang der nationalen Aufträge eher nicht ausreicht, um die Entwicklung und Produktion von Waffensystemen zu finanzieren.
- Für kleinere und mittlere Unternehmen in dieser Branche kann das Überleben sehr schwierig werden.

Man könnte auch anführen, dass die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler daraus Nutzen ziehen, dass die Industrie das Fehlen von Fachkenntnissen im Bereich Sicherheit und Verteidigung durch Abordnung von Fachkräften, Thinktanks und spezielle Interessengruppen ausgleicht. Allerdings zahlt der Käufer oder die Käuferin am Ende

## 5 Analyse des Einflusses der Rüstungsindustrie auf die Politik in Deutschland

auch für diese Leistungen, da ihre Kosten in den Preis der Produkte einbezogen werden. Gleichzeitig verliert der Käufer bzw. die Käuferin aber Einfluss darauf, was geliefert wird.

Eine jüngere Entwicklung hin zu stärkerer internationaler Zusammenarbeit hat dazu geführt, dass Regierungen aushandeln, welchen Anteil ihre jeweiligen national führenden Unternehmen an einem länderübergreifenden Projekt erhalten sollen. Ein solcher Aushandlungsprozess ist komplex, hoch politisch und findet hinter verschlossenen Türen statt. Dies reduziert Transparenz und Rechenschaftslegung. Gegenwärtig gibt es zwei französisch-deutsche Gemeinschaftsprojekte, die von der Ausschreibung im Rahmen des allgemeinen Wettbewerbs ausgeschlossen sind. Unter solchen Bedingungen ist es keine Überraschung, dass die Lobby der Rüstungsindustrie bei der EU-Kommission und den Mitgliedern des europäischen Parlaments vorstellig werden.

Am Ende des Berichtes finden sich Empfehlungen dazu, wie die Regierung in die Lage versetzt werden kann, als intelligente Auftraggeberin zu handeln, die sich der möglichen Einflussnahme durch die Rüstungsindustrie bewusst ist und unvoreingenommen bleibt. So kann sichergestellt werden, dass Verteidigungsfähigkeiten dem tatsächlichen Bedarf entsprechen und dass die für die Beschaffung aufgewandten öffentlichen Mittel zweckmäßig ausgegeben werden. Alle Empfehlungen orientieren sich an der Notwendigkeit, die Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit des Landes sowie die Souveränität seines gewählten Parlamentes sicherzustellen.

Es werden unter anderem folgende Maßnahmen empfohlen:

- Stärkung der Integrität von Institutionen und politischen Entscheidungsgremien. Diese Maßnahmen sollen sicherstellen, dass die Regierung über das Fachwissen, die Kapazitäten und Zugang zu Informationen verfügt, die sie in die Lage versetzen, als intelligente unabhängige Auftraggeberin zu handeln. Sofern es nicht möglich ist, staatliches Personal für Projekte bereitzustellen, sollten die Maßnahmen sicherstellen, dass bei den Beraterinnen und Beratern keine Interessenkonflikte bestehen. Idealerweise sollten sie ausschließlich entweder für die Regierung oder die Industrie tätig sein, oder – falls dies nicht möglich ist – „Ethical Walls“ errichtet werden, um die Gefahr von Interessenkonflikten zu minimieren.
- Verbesserung des Zugangs zu Informationen für Personen, bei denen ein berechtigtes Interesse besteht – insbesondere aus Gründen der Rechenschaftslegung. Es sollte keine allgemeine Geheimhaltungsstufe für Informationen im Rahmen von Sicherheits- und Verteidigungsprojekten

geben. Abgeordnete und – sofern möglich – Journalistinnen und Journalisten sollten Zugang zu grundlegenden Informationen erhalten, etwa dazu was geliefert werden soll und auf welche Weise bestätigte Leistungsanforderungen erfüllt werden sowie über laufende Kosten und Vertragsbedingungen. Abgeordnete, die einer Sicherheitsprüfung unterzogen wurden, müssen Zugang zu weiteren Angaben, zum Beispiel den Ergebnissen von Leistungsprüfungen unter Zugrundelegung der Leistungsbeschreibungen, haben.

- Um zu verhindern, dass Kosten aus dem Ruder laufen oder Produkte entwickelt werden, die die festgelegte Leistung nicht erbringen, sollten in den Beschaffungsprozess Prüfungen bei Erreichen bestimmter Stufen aufgenommen werden, nach deren Ausgang über die Einstellung oder Fortführung der Arbeiten entschieden wird. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sind aufgrund vorher vereinbarter Kriterien auszuwerten. Eine Zusammenfassung sollte dem Verteidigungsausschuss des Bundestags vorgelegt werden. Darin sollten die Schlussfolgerungen aus der Prüfung und eventuell vorgeschlagene Verbesserungen enthalten sein.
- Bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen sollte das Verteidigungsministerium Vorlagen bevorzugen, bei denen die Vorhaben in Teillose aufgeteilt werden, von denen ein großer Teil für kleinere und mittlere Unternehmen offen ist. Dies würde den Markt öffnen und die Größenordnung und Komplexität des Vorhabens deutlicher machen.
- Verschärfung der Regeln und Bestimmungen für die Registrierung von Lobbyorganisationen, Interessen der Abgeordneten und Übergangsfristen, die aus Regierung bzw. der Bundeswehr ausscheidende Personen einhalten müssen, bevor sie Positionen in der Industrie übernehmen dürfen, bei denen Interessenkonflikte auftreten könnten. Die Regeln sollten verpflichtend und einklagbar sein und die Konsequenzen im Fall eines Verstoßes klar.
- Analog sollten die Regeln für politische Zuwendungen von Unternehmen für Parteien und einzelne Abgeordnete verschärft und die Schwellen herabgesetzt werden. Darüber hinaus sollten die Unternehmen selbst offenlegen, wie groß die für politische Zwecke und Lobbyarbeit aufgewandten Zuwendungen waren.
- Einführen eines verbindlichen Verhaltenskodex für Parlamentsmitarbeitende mit einheitlichen und transparenten Regeln für Interessenkonflikte, Nebenbeschäftigungen, Engagement in von der Industrie finanzierten Verbänden und Übergangsfristen.



# EMPFEHLUNGEN FÜR DIE POLITIK

## Stärkung der Integrität von Institutionen und politischen Prozessen

### 1. Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden Strategie für den Umgang mit dem Mangel an Personal, Fachkenntnissen und Kapazitäten im Verteidigungsministerium

Der Mangel an Personal, Fachkenntnissen und Kapazitäten beschränkt die Fähigkeit des Verteidigungsministeriums, als „intelligenter Auftraggeber“ zu handeln. Transparency International appelliert an die Bundesregierung, eine umfassende Strategie zur Überwindung dieses Mangels durch Zurverfügungstellung angemessener Ressourcen und zum Schutz vor Interessenkonflikten zu entwickeln.

### 2. Wiedereinrichtung einer Planungseinheit im Verteidigungsministerium um sicherzustellen, dass Entscheidungen nachvollziehbar begründet sind und mit der festgelegten Strategie in Einklang stehen

Das Verteidigungsministerium sollte seine Entscheidung, seine Planungseinheit mit der Strategieabteilung des Ministeriums zu verschmelzen, überdenken. Es besteht offensichtlich der Bedarf, einen unabhängigen Bereich mit Fachwissen sowie einem ausreichenden Abstand zur Bundeswehr einzurichten, um interne Prüfungen durchzuführen und um gut begründete Entscheidungen sicherzustellen.

### 3. Einrichtung eines ständigen Ausschusses des Verteidigungsministeriums zur Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Auslagerung von Tätigkeiten an externe Dienstleistungsunternehmen

Ein Prüfungsausschuss sollte routinemäßig prüfen, ob die Auslagerung von Tätigkeiten an externe Beratungsunternehmen notwendig und kosteneffizient ist, und sicherstellen, dass das Ministerium über ausreichende eigene Kapazitäten für eigenständige Ausschreibungen und für die Überwachung der Tätigkeiten externer Beratungsunternehmen verfügt. Sofern Auslagerung und Verträge mit privaten Unternehmen für angemessen gehalten werden, sollte das Verteidigungsministerium sicherstellen, dass es in der Lage bleibt, unabhängig Daten zu erfassen, die für die Überprüfung von Fähigkeiten

und Beschaffungsanforderungen genutzt werden können um die letzte Entscheidung selbst fällen zu können.

### 4. Einrichtung eines unabhängigen parlamentarischen Gremiums für die Bereitstellung von Expertise und Analysen, um die Fähigkeiten des Bundestags zu verbessern, Vorschläge im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu prüfen zu können

Der von Mitgliedern des Bundestages beklagte Mangel an Fachkenntnissen und Kapazitäten für die Prüfung von Vorschlägen für Sicherheit und Verteidigung könnte durch ein unabhängiges Gremium minimiert werden, das dem Parlament entsprechende Fachkenntnisse und Analysen bereitstellt. Zusätzlich zu seiner Funktion als Einheit für Spezialkenntnisse könnte es auch als institutionelles Gedächtnis fungieren, die Asymmetrie von Informationen im Vergleich zur Exekutive ausgleichen und das Parlament in Prüfungsverfahren stärken.

### 5. Durchführen einer regelmäßigen Überprüfung der Strategie, um die öffentliche Beteiligung und Rechenschaftslegung über Entscheidungen zu verbessern

Eine Überprüfung der nationalen Sicherheitsstrategie im regelmäßigen Abstand von fünf Jahren bietet einen konkreten Referenzrahmen, innerhalb dessen Entscheidungen der Exekutive ausgewertet und die Regierung einer Rechenschaftslegung unterzogen werden kann. Diese Überprüfung sollte ein breit angelegter und öffentlicher Prozess sein – mit Transparenz darüber, wie Teilnehmende ausgewählt werden und dabei, wie Interessengruppen sich beteiligen können –, der seinen Endpunkt in der Beteiligung des Bundestags und der abschließenden Bestätigung durch ihn findet.

### 6. Überprüfung der Regeln für die Geheimhaltungseinstufung, um die Bedürfnisse nach Transparenz und nationaler Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen

Die gegenwärtigen Vorschriften für die Geheimhaltungseinstufung von Informationen in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung sollten überprüft und so umgestaltet werden, dass sie in sich frei von Widersprüchen, eindeutig und praktikabel sind und einerseits dem Bedürfnis nach Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit entsprechen und andererseits dabei die nationale Sicherheit angemessen geschützt wird. Eine Überprüfung



## **7 Analyse des Einflusses der Rüstungsindustrie auf die Politik in Deutschland**

unter Einbeziehung einer großen Auswahl von Betroffenen sollte als Grundlage für einen aktualisierten und öffentlich verfügbaren Referenzrahmen dienen.

### **7. Zugang zu Informationen im Beschaffungsprozess verbessern**

Die Regierung sollte einen öffentlichen Zugang zu Informationen zum Beschaffungsprozess zulassen, darunter Zusammenfassungen sämtlicher Beschaffungsverfahren des Verteidigungsministeriums, Anmerkungen des Verteidigungsministeriums zum Verteidigungshaushalt, zusammengefasste Informationen zu direkt vergebenen Verträgen, um mehr Akteure in die Prüfung der Strategie einzubeziehen und eine angemessene Rechenschaftslegung sicherzustellen. Dokumente sollten unverzüglich und in digitaler Form in einem ständigen und durchsuchbaren Online-Archiv bereitgestellt werden.

### **8. Einbeziehung des Parlaments bei Beschaffungsinitiativen zu einem frühen Zeitpunkt**

Die Einbeziehung des Bundestags in die Kontrolle des Beschaffungsprozesses kann effektiver gestaltet werden, indem er früher und zu entscheidenden Zeitpunkten im Prozess ein echtes Mitspracherecht erhält. Die Abgeordneten sollten ausreichend Zeit für die Prüfung und Auswertung von Vorschlägen erhalten. Mit entsprechenden Sicherheitseinstufungen ausgestattete Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollten in einem Raum, in dem sie sich ernsthaft mit den Unterlagen befassen können, einen leichten Zugang zu geheimen Informationen erhalten.

### **9. Einführen eines wirksamen Schutzes von Journalistinnen und Journalisten und Whistleblowern im Rechtssystem und in Verwaltungsprozessen, um die Kontrolle durch die Zivilgesellschaft zu verbessern**

Insbesondere mit Augenmerk auf die Umsetzung der EU-Richtlinien zu Geschäftsgeheimnissen und Whistleblowern sollten die Entscheidungsorgane in Deutschland sicherstellen, dass Journalistinnen und Journalisten sowie Whistleblower nicht nur geschützt sind, wenn sie illegale Handlungen offenlegen, sondern auch – in Fällen von Fehlverhalten – ihre finanzielle Haftung bei Gerichtsverfahren begrenzt wird. Presseorganisationen sollten den Status einer gemeinnützigen Organisation erhalten, um Anrecht auf entsprechende Vorteile zu bekommen.

### **10. Verbesserung der Marktbedingungen im Verteidigungssektor, um eine zu große Abhängigkeit von etablierten Akteuren zu verhindern**

Es gibt Möglichkeiten, das Funktionieren des Marktes zu verbessern, klein- und mittelständigen Unternehmen den Zugang zu Lieferketten zu ermöglichen und die Kontrolle der Leistungen bestehender Lieferanten zu verbessern. Die Regierung kann dies zum Beispiel dadurch erreichen, dass die geschützten Branchen eindeutig und vollständig aufgelistet werden und entsprechende Konsequenzen für die Strategie festgelegt werden sowie das „Konzept zur Stärkung des wehrtechnischen Mittelstandes“ vollständig umgesetzt wird.

### **11. Sicherstellen, dass nationale Standards zur Verhinderung von unangemessener Einflussnahme bei bilateralen und internationalen Verträgen und Aktivitäten berücksichtigt werden**

Die Verantwortlichen sollten sicherstellen, dass angemessene Maßnahmen zur Begrenzung des Risikos unangemessener Einflussnahme auch in bilaterale und multilaterale Abkommen zur Zusammenarbeit im Verteidigungssektor aufgenommen werden. Ein Lobbyregister für Deutschland mit Registrierungspflicht sollte die auf EU-Ebene offengelegten Informationen ergänzen. Für den Bundestag sollten Entscheidungsprozesse für Abkommen zwischen Regierungen transparent sein, insbesondere was die Auswahl von Beteiligten aus der Industrie angeht.

## Verbesserung von Kontrolle und Transparenz des mittels Geld, Ideen und Personal ausgeübten Einflusses

### 1. Schaffen einer Übersicht über wesentliche Beiträge bei der Entwicklung der Verteidigungsstrategie und bei Beschaffungsverfahren

Hinzufügen einer Übersicht über alle wesentlichen Beiträge bei Verwaltungsentscheidungen, die von den verschiedenen Beteiligten (von Industrie, Zivilgesellschaft, Fachleuten, aber auch interne Stellungnahmen und Argumente) im Zuge der Erarbeitung der Verteidigungsstrategie und eines Beschaffungsprozesses geleistet wurden und Bereitstellung dieser Informationen für die parlamentarische Prüfung. Idealerweise sollte eine Online-Plattform eingerichtet und der abschließende Prozess äußerst transparent gestaltet werden, um eine nachträgliche transparente Prüfung zu ermöglichen.

### 2. Einführen strikterer Vorschriften für den Umgang mit Interessenkonflikten und Übergangsfristen für Angehörige von Regierung und Bundeswehr

Erweiterung der Definition für Interessenkonflikte, die der Prüfung von Engagements von Staatsbediensteten in hohen Führungspositionen, Bundeswehrangehörigen sowie von Ministerinnen und Ministern zugrunde liegen. Eine zeitlich begrenzte Beschränkung für Lobbyarbeit oder die Vertretung von Interessen im Verteidigungssektor sollte in Betracht gezogen werden. Die Übergangszeiten sollten auf bis zu drei Jahre verlängert werden. Während der Amtszeit erhaltene Stellenangebote sollten öffentlich gemacht werden müssen.

### 3. Bessere Umsetzung und Kontrolle der Vorschriften für den Umgang mit Interessenkonflikten und Übergangsfristen für Angehörige von Regierung und Bundeswehr

Bestehende Regelungen für den Umgang mit Interessenkonflikten und Übergangsfristen müssen besser kontrolliert und durchgesetzt werden. Verstöße gegen diese Bestimmungen und Entscheidungen müssen konsequent verfolgt werden. Der Beirat, der die Übergangsfristen und die Einstellung von ehemaligen Angehörigen von Regierung und Bundeswehr überwacht, muss über die für eine angemessene Untersuchung ihm vorgelegter Fälle nötigen Vollmachten und Ressourcen verfügen, die Umsetzung der Beschlüsse überwachen sowie gegen einzelne Personen vorgebrachte Beschwerden untersuchen können.

### 4. Vorgabe an Beratungsunternehmen und andere für das Verteidigungsministerium tätige Auftragnehmende, zuverlässige interne Schranken bei der Weitergabe von Informationen vorzusehen, um Interessenkonflikte zwischen Auftraggebern zu verhindern

Um Interessenkonflikte zu verhindern, sollten Unternehmensangehörige, die im Verteidigungsministerium an Beschaffungsprozessen mitarbeiten, konsequent von solchen Mitarbeitenden getrennt werden, die an Projekten von Auftraggebern aus dem privaten Sektor arbeiten, die sich möglicherweise um Aufträge des Verteidigungsministeriums bemühen. Analog sollten sie auch nicht zwischen Auftraggebern aus dem öffentlichen und solchen aus dem privaten Sektor, die bei Verträgen mit dem Verteidigungsministerium mitbieten könnten, wechseln können.

### 5. Überarbeitung des Verhaltenskodex für Bundestagsabgeordnete

Überarbeitung des bestehenden verbindlichen Verhaltenskodex mit folgenden Zielen: bessere verbindliche Standards für Nebenbeschäftigungen, um eine angemessene Überwachung, ein einheitliches und detaillierteres System für die Angaben zu Vergütungsbereichen und -arten sowie zu Nutznießenden von Aktivitäten sicherzustellen; Verpflichtung zur Vorlage einer öffentlich zugänglichen jährlichen Erklärung von Beteiligungen und Vermögen; ein formelles Verfahren innerhalb der Parlamentsfraktionen für die Kontrolle und Klärung von Interessenkonflikten sowie Bestimmungen für meldepflichtige Anschlussbeschäftigungen und die Einführung von Übergangsfristen.

### 6. Einführen eines verbindlichen Verhaltenskodex für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten mit einheitlichen und transparenten Regeln für Interessenkonflikte, Nebenbeschäftigungen, Engagement in von der Industrie finanzierten Vereinigungen und Übergangsfristen

Dieser einheitliche Kodex sollte auch den Umgang mit finanziellen oder Sachzuwendungen, Einladungen und sonstigen Vergünstigungen aus Zusammenkünften mit Vertreterinnen und Vertretern der Industrie behandeln. Für die Beschäftigten wären umfassende Vorschriften hilfreich, durch die sichergestellt wird, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten (insbesondere weniger erfahrene), nicht nur über ihre Pflichten informiert wären, sondern auch darüber, welche Tätigkeiten sie berechtigterweise ablehnen können.

### 7. Einführung eines staatlichen Lobbyregisters

Anforderungen an ein verbindliches Lobbyregister sowohl für Abgeordnete als auch für externe Lobbyisten, müssen gesetzlich geregelt werden. Ebenso sollte sichergestellt werden, dass das vorgeschlagene Lobbyregister für Abgeordnete unverzüglich eingeführt und veröffentlicht wird einschließlich damit verbundener angemessener Kontroll- und Sanktionierungsmechanismen für diejenigen, die nicht alle Interessen und Beteiligungen, die sie vertreten oder innehaben, angeben. Die in diesem Register enthaltenen Informationen sollten einer vierteljährlichen Aktualisierungspflicht unterliegen. Eine unabhängige Lobbybeauftragte bzw. ein unabhängiger Lobbybeauftragter sollte die Verantwortung für die Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften übertragen bekommen und jährlich über die Erfüllung dieser Aufgaben Rechenschaft ablegen.

### 8. Verbesserung der Transparenz der Finanzierung von Wahlkämpfen und politischen Aktivitäten

Herabsetzung des Gesamtwertes, ab dem gebende und empfangende Person von Spenden für politische Zwecke diese melden müssen, so dass Zuwendungen von mehr als 10.000 EUR sofort öffentlich bekanntzugeben sind und Zuwendungen ab 2.000 EUR jährlich zu publizieren sind. Dies gilt auch für Sponsoring und direkte Zahlungen an Abgeordnete. Des Weiteren sollten die Bestimmungen zu Unternehmensspenden überprüft und die Einführung einer Obergrenze für Spenden des privaten Sektors in Betracht gezogen werden.

## Empfehlungen für im Verteidigungssektor tätige Unternehmen

### 1. Bessere Kontrolle für politische Zuwendungen, Spenden und Lobbyarbeit

Unternehmen sollten Vorschriften für alle Firmenspenden einführen bzw. stärken, mit eindeutigen Regeln für ihre Gewährung, einem strikten Genehmigungsverfahren mit Abzeichnung durch hochrangige Führungskräfte, einer Überprüfung der empfangenden Person und Maßnahmen zur Sicherstellung, dass ausschließlich echte demokratische Prozesse mit ihnen unterstützt werden. Die Unternehmen sollten ebenfalls für interne und externe Lobbyistinnen und Lobbyisten wie auch für Lobbyverbände geltende spezielle Vorschriften zur Regulierung von Lobbyaktivitäten einführen und öffentlich bekannt machen.

### 2. Veröffentlichung von Detailangaben und Kosten für alle politischen Zuwendungen, Spenden und Lobbyaktivitäten

Unternehmen sollten ihre politischen Zuwendungen in jedem Land, in dem sie tätig sind, melden; diese Informationen sollten Angaben zur empfangenden Person, Betrag, Land und Name der Unternehmenseinheit, von der die Zuwendung gewährt wurde, enthalten und sollten mindestens einmal jährlich aktualisiert werden. Unternehmen sollten auch Angaben zu ihrer Lobbytätigkeit veröffentlichen, darunter Ausgaben für diese Tätigkeit, die Hauptthemen, die dabei behandelt werden, und auf welche Weise die Tätigkeit ausgeübt wird.

### 3. Umsetzung von Vorschriften und Verfahren zum besseren Umgang mit Interessenkonflikten bei Auftraggebenden aus dem öffentlichen Sektor

Diese Vorschriften sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu verpflichten, verwandtschaftliche, staatliche oder finanzielle Beziehungen offenzulegen, die zu bestehenden, potentiellen oder so empfundenen Interessenkonflikten führen könnten, und diese in einem zentralen Register, das für die mit der Überwachung des Prozesses betrauten Person einsehbar ist, einzutragen. Für die Mitarbeitenden sollten klare Beschreibungen der Beziehungen oder Situationen, die einen Interessenkonflikt darstellen, bereitgestellt werden sowie Beschreibungen potentieller Abhilfemaßnahmen und möglicher Strafen.



#### 4. Bessere Möglichkeiten, den Austausch von Personen mit dem öffentlichen Sektor zu regulieren

Unternehmen sollten die Genehmigung durch eine hochrangige Person aus der Compliance-Abteilung oder eine Person in ähnlicher Position zur Pflicht machen, bevor mit Personen, die aktuell oder in der Vergangenheit im öffentlichen Sektor tätig sind oder waren, Gespräche über eine Einstellung aufgenommen werden; die Unternehmen sollten Vorschriften und Verfahren einführen, mit denen eine Übergangsfrist von zwischen 12 Monaten und drei Jahren festgelegt wird, die verstrichen sein muss, bevor eine ehemals beschäftigte Person aus dem öffentlichen Sektor im Namen des Unternehmens Verbindung mit ihrem ehemaligen Arbeitgeber aufnehmen darf. Detailangaben zu Abordnungen aus und an den öffentlichen Sektor sollten veröffentlicht werden.

