

Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export

Der gescheiterte Eurofighter-Deal verdeutlicht die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Konsolidierung

Marcel Dickow / Detlef Buch

Am 31. Januar 2012 hat das indische Verteidigungsministerium bekanntgegeben, dass es mit dem französischen Hersteller *Dassault Aviation* Vertragsverhandlungen aufnehmen wird über den Kauf von 126 Mehrzweckkampfflugzeugen des Typs Rafale («Windstoß»). Damit ist das europäische Eurofighter-Konsortium um EADS und BAE vorerst aus dem Rennen und drängt sich wieder einmal die Grundsatzfrage auf, welches Verhältnis von Absatz im Binnenmarkt und im Export gegeben sein muss, damit in Europa dauerhaft die nötigen technologischen Kapazitäten gesichert sind. Die indische Entscheidung gegen den Eurofighter und für die rein französische Rafale hat erneut die Kernherausforderung aufgezeigt, die es zu bewältigen gilt: die europäische Rüstungsindustrie zu konsolidieren, indem sich die Verteidigungsministerien auf eine abgestimmte Planung, eine gemeinsame Ausstattung und einen koordinierten Betrieb der europäischen Streitkräfte zubewegen.

Die Zukunft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie liegt im Export. Das ist zumindest immer wieder aus den Vorstandsetagen der großen Rüstungskonzerne zu vernehmen. Die Abnehmer auf dem heimischen Markt werden vor allem als Referenzkunden benötigt. Die Streitkräfte Europas bilden seit Jahrzehnten den Hauptabsatzmarkt für Rüstungsgüter jeglicher Art. Dieses Nachfragevolumen ist für die im globalen Wettbewerb gewachsenen Industriegrößen allerdings nicht groß genug, um dauerhaft zu überleben. Soweit die Theorie.

In der Praxis deckt gerade der vorerst gescheiterte Verkauf von Eurofighter-Kampfflugzeugen nach Indien in besonders anschaulicher Weise den Zusammenhang zwischen unternehmerischem Exportstreben und politischen und militärischen Implikationen derartiger Geschäfte auf. Erstens: Rüstungsexporte sind politische Geschäfte. Sie dienen neben wirtschaftlichen auch immer (sicherheits)politischen Interessen. Zweitens: Sie finden oft unter wettbewerbsverzerrenden Bedingungen statt. Die Gründe hierfür liegen sicherlich in der hohen staatlichen Subventionierung

der Rüstungsunternehmen, in der Quasi-Monopolstellung nationaler Rüstungsanbieter als auch in begleitenden Kompensationsgeschäften (sogenannten Offsets). Drittens: Die Verteidigungsindustrie in Europa ist geprägt von Überkapazitäten, weil wesentlich mehr produziert als tatsächlich nachgefragt wird. Das heißt, die europäische Nachfrage ist nicht konsolidiert, eher im Gegenteil. Viertens: Es mangelt an einer innereuropäischen Koordination bei Streitkräfteplanungen und Beschaffungsprogrammen. Weder in der Nato noch in der EU werden Kürzungen und Streichungen von Rüstungsgütern bisher abgestimmt.

Für die militärische Luftfahrtindustrie in Europa bedeutet dies, einen Markt bedienen zu müssen, auf dem zu viele Anbieter mit zu vielen Produkten existieren, einen gesättigten Markt also, dessen Regulative zudem intransparent sind, weil er dem Prinzip von Angebot und Nachfrage nicht zu folgen scheint. Diese – teilweise ineinandergreifenden – Grundprobleme illustriert der gescheiterte Eurofighter-Verkauf an Indien beispielhaft.

Rüstungsexporte und Sicherheitspolitik

Indien wollte mit der offenen Ausschreibung zum Kauf von 126 Kampfflugzeugen, Maßstäbe in Sachen transparenter Rüstungsbeschaffung setzen. Kostenumfang, operative Anforderungen und Einsatzzweck sind allen Mitbewerbern offengelegt worden. Lange und intensive Testphasen – im Wechsel mit regelmäßigen Konsultationen – haben den Auswahlprozess begleitet. Der Favorit der indischen Luftwaffe war demnach der Eurofighter, so dass der Schluss nahe liegt, dass bei der Entscheidung für die rein französische Rafale andere Faktoren eine Rolle gespielt haben müssen. Nach offiziellen Angaben hat *Dassault* das günstigste Angebot abgegeben, in militärischen Parametern war der Eurofighter jedoch überlegen. Dies macht deutlich, dass internationale Rüstungsgeschäfte sich selten allein an militärischen Notwendig-

keiten orientieren. Sie dienen auch der Aushandlung von politischen und ökonomischen Interessen sowie zum Schmieden oder Festigen von Allianzen zwischen Im- und Exporteuren.

Für die exportierenden Industriestaaten in der Nato und der EU heißt das, dass man mittels Rüstungsexporten Einfluss auf politische Prozesse nehmen kann. Angesichts der Wirtschaftskrise in Europa, gewinnt der außereuropäische Exportmarkt eine immer größere politische Bedeutung: Einerseits sind die Rüstungsunternehmen gezwungen, ihrer eigenen Logik folgend die bestehenden Produktionskapazitäten zu erhalten und die sinkende Nachfrage im Binnenmarkt durch Verkäufe außerhalb Europas zu kompensieren. Andererseits blendet diese auf stetiges Wachstum angelegte Strategie andere Möglichkeiten der Kompensation aus und erhöht somit den Druck zu exportieren.

Technologietransfer

Immer häufiger geht es bei Rüstungsexporten auch um den Transfer von Hochtechnologie. Genehmigt die politische Entscheidungsinstanz eines Exportlands den Verkauf ganzer Systeme wie Panzer, U-Boote oder Flugzeuge bzw. technisch anspruchsvoller Subsysteme, so ist damit eine indirekte Billigung der zukünftig (in Lizenz) erfolgenden Produktion dieser Rüstungsgüter im Absatzland verbunden. Der Technologieimporteur erwirbt nicht nur das Rüstungsgut, sprich gewisse militärische Fähigkeiten, sondern eben auch das Know-how zur Weiterentwicklung und Herstellung desselben, also technologische Unabhängigkeit. Dadurch erhalten derartige Geschäfte eine sicherheitspolitische Relevanz.

Die Offsets der Rüstungsgeschäfte

Internationale Rüstungsgeschäfte sind häufig von Kompensationsgeschäften, sogenannten Offsets, begleitet. Diese können beispielsweise beinhalten, dass dem Vertragspartner der Zugriff auf sensible Daten

erlaubt wird oder ihm gar ganze Technologien zur Verfügung gestellt werden. Obwohl sich die EU-Staaten freiwillig in einem »Code of Conduct« im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur gegen marktverzerrende Offsets ausgesprochen haben, zeigt das Beispiel der indischen Entscheidung eine andere Realität. Man kann davon ausgehen, dass bei der Auswahl der Rafale für Neu Delhi auch der Export französischer Nukleartechnologie eine Rolle gespielt hat. Offsets können damit neben ihrer wirtschaftlichen auch eine hohe sicherheitspolitische Relevanz erhalten und – wie dieser Fall demonstriert – sogar zur Erosion des nuklearen Nichtverbreitungsregimes beitragen. Indien diversifiziert auf diese Weise nicht nur seine Rüstungsimporte, sondern auch die Lieferanten seiner zivilen Nukleartechnologie, die es bisher aus Russland und neuerdings von den USA bezogen hat. Dies ist insofern politisch umstritten, weil Indien nicht dem Atomwaffensperrvertrag (NVV) beigetreten ist und damit keine Nukleartechnologie von NVV-Mitgliedern geliefert bekommen darf. Da Indien nicht Mitglied des NVV ist, fehlen entsprechende Safeguard-Vereinbarungen zur Verifikation der ausschließlich zivilen Nutzung.

Neben der marktverzerrenden Wirkung von Offsets zugunsten des eigentlichen Exportgegenstands fördern solche Kompensationsgeschäfte häufig auch die staatliche Subventionierung anderer Industriebereiche. Denn sie folgen keiner Marktlogik, sondern dienen häufig der Erhaltung oder der Entwicklung nicht wettbewerbsfähiger Industriezweige.

Die Übersättigung des europäischen Marktes

Die indische Ausschreibung hat gleichzeitig aber auch die industriellen Überkapazitäten der europäischen Militärflugzeugbauer offengelegt. Gleich drei Hersteller, das Eurofighter-Konsortium, *Dassault Aviation* und *Saab*, haben sich beworben. Sie alle suchen ihr wirtschaftliches Heil im Export,

weil der europäische Markt auf Jahre hinaus gesättigt ist und die Entwicklungskosten der hochkomplexen fliegenden Waffensysteme noch lange nicht refinanziert sind. Hier zeigt sich die Egozentrik nationaler Industriepolitik, denn alle drei Bewerber sind ehemals Partner ein und desselben Rüstungsprogramms gewesen, des *European-Combat-Aircraft-Konsortiums (ECA)*. Die nun bestehenden Überkapazitäten im Militärflugzeugbau zwingen die Hersteller, die in der Vergangenheit durch Zukäufe und Fusionen weiter gewachsen sind, um nicht selbst geschluckt zu werden, zu einem existenziellen Exportwettbewerb, dem nicht alle werden standhalten können. Bislang haben die europäischen Steuerzahler die Parallelentwicklung von Rüstungsgütern, die an nationalen technologie-, industrie- und strukturpolitischen Erwägungen ausgerichtet ist, subventionieren müssen, so auch bei den bemannten Kampfflugzeugen der Generation Eurofighter und Rafale. Kaufinteressenten wie das indische Verteidigungsministerium können in dieser komfortablen Situation die europäischen Angebote gegeneinander ausspielen und dadurch den Preis drücken.

Die Fragmentierung im Kampfflugzeugbereich

Die Fragmentierung im Bereich der bemannten Mehrzweckkampfflugzeuge ist das Ergebnis einer fehlenden Abstimmung unter den europäischen Staaten. Das Auseinanderbrechen des ECA-Konsortiums Anfang der 1980er Jahre führte zur Entwicklung der französischen Rafale von *Dassault Aviation*. Nur wenig später scherte auch *Saab* aus dem ECA aus und begann die Arbeit am Gripen. Mit dem sukzessiven Beitritt ehemaliger Warschauer-Pakt-Staaten in die Nato sind ab Ende der 1990er Jahre weitere Kampfflugzeugtypen meist amerikanischer Herkunft in die Luftstreitkräfte der Bündnispartner eingeführt worden. Mit Ausnahme der verbliebenen ECA-Staaten, die sich dann für den Eurofighter entschieden, hat es seitdem keine Konsoli-

dierung der europäischen Nachfrage gegeben. Bis heute ist nicht klar, wie die europäischen EU- und/oder Nato-Mitgliedstaaten mit dieser Fragmentierung im Kampfflugzeugbereich umgehen wollen. Es existieren bislang keine Planungen, die Ausbildung, das Training und den Betrieb gemeinsam zu gestalten. So sind Eurofighter, Gripen und Rafale als Ausdruck nationaler Alleingänge ein teurer Luxus, für den es in Europa kaum militärische Notwendigkeit gibt. Auch fehlt ein Konzept, wie man die Fähigkeiten der Flugzeuge innerhalb von Einsätzen sinnvoll miteinander verbinden könnte. Die Zukunft des Eurofighters als des größten und einzigen multinationalen Vorhabens unter den drei europäischen Mehrzweckkampfflugzeugprojekten liegt nicht im Export, sondern in einer abgestimmten Weiterentwicklung und Einsatzplanung in Europa.

Daran knüpft sich für Deutschland der Rat, die technologischen Vorteile des Eurofighters durch eine konsequente Weiterentwicklung der beschafften Tranchen in Richtung der letzten, noch nicht bezogenen Tranche 3b nicht ungenutzt zu lassen. Dies betrifft insbesondere seine herausragende Updatefähigkeit, die die Grundlage für seinen multifunktionalen Einsatz bietet und besonders in den jüngsten Tranchen zum Vorschein kommt (siehe Detlef Buch »Die Zukunft des Eurofighters«, SWP-Studie 3/2012, Februar 2012). Entscheidend für die Erhaltung und Fortentwicklung dieser technologischen Fähigkeiten wird sein, wie die europäischen Staaten eine gemeinsame Streitkräfteplanung und einen gemeinsamen Streitkräfteeinsatz konzipieren und umsetzen. Mehr Gemeinsamkeit auf niedrigerem Niveau – also in Summe weniger Flugzeuge – dürfte dabei ein entscheidender Faktor sein, um die Sparzwänge der nationalen Budgets zu erfüllen. Die Entscheidung für den dauerhaften Betrieb von 140 statt 180 deutschen Eurofightern weist also in die richtige Richtung.

Ausblick

Ein erfolgreicher Verkauf des Eurofighters nach Indien hätte die Zukunft des militärischen Flugzeugbaus für das Herstellerkonsortium für einige Zeit gesichert. Der Zuschlag für diesen Auftrag hätte das inner-europäische Problem aber letztlich nicht gelöst. Das Gebot der Stunde heißt: Konsolidierung, Gemeinsamkeit und Koordination – vor Export! Im eigenen Haus müssen die Nachfrage abgestimmt und kollektive Nutzungskonzepte entwickelt werden. Die European Air Transport Fleet (EATF) ist ein erster Ansatz. Weitere müssen folgen, auch im Bereich der bemannten Mehrzweckkampfflugzeuge.

Der europäische Militärflugzeugbau leidet unter den geringen Absatzzahlen des innereuropäischen Marktes und der traditionellen nationalen Fragmentierung der Industrie. Nur durch gemeinsame Entwicklungsanstrengungen lassen sich die seltenen finanziellen Ressourcen sinnvoll bündeln; die Zukunft gehört dabei zweifellos den unbemannten fliegenden Systemen. Ein abgestimmtes Vorgehen wird dann Erfolg versprechen, wenn die europäischen Staaten die Nachfrage nach solchen Systemen, und zwar für die zivile wie die militärische Nutzung, koordinieren und Logistik, Ausbildung und Betrieb von Beginn an gemeinsam planen.

Derzeit weist der eingeschlagene Kurs im Bereich der unbemannten Flugsysteme jedoch in eine ähnliche Richtung wie bei den bemannten. Es gibt noch kein gemeinsames europäisches, sondern nur eine Reihe von nationalen oder bilateralen Entwicklungsprogrammen wie Telemos oder Talarion. Die Regierungen der europäischen Staaten, insbesondere die Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens, sollten die Regulierung dieser Situation nicht dem Wettbewerb auf dem Exportmarkt überlassen, sondern an dieser Stelle selber durch die Initiierung gemeinsamer europäischer Aktivitäten steuernd eingreifen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364