

Rüstung und Kernfähigkeiten

Alternativen deutscher Rüstungspolitik

Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Die Bundesregierung steht vor einer schwierigen Aufgabe: Sie will sogenannte Kernfähigkeiten in der deutschen Rüstungsindustrie halten. Zugleich will sie das auf eine Weise bewerkstelligen, die europäische Integration fördert, aber auch innenpolitisch zu legitimieren ist. Beide Ziele widersprechen einander. Denn Integration bedeutet vor allem transnationale Konsolidierung von Unternehmen und damit Gefährdung von Arbeitsplätzen in Deutschland. Häufig überschätzt die Politik indes ihren Einfluss auf die heimische Rüstungsindustrie: Bestimmend für diese Industrie sind vornehmlich internationale Verflechtung und erhebliche Abhängigkeiten vom globalen Markt und vom zivilen Geschäft. Aus dem Wissen um Stärken, Schwächen und Abhängigkeiten der deutschen Rüstung ergeben sich Erkenntnisse darüber, was Kernfähigkeiten sind und wie sie sich erhalten lassen. Alle Optionen aber bergen Dilemmata. Am ehesten aufzulösen sind sie durch eine Europäisierung der Rüstungspolitik.

In der deutschen Rüstungspolitik stehen industrie- und sicherheitspolitische Ziele unvermittelt nebeneinander: Der Erhalt einer dezidiert nationalen Industrie einerseits und die gesicherte Versorgung der Streitkräfte mit Gütern und Dienstleistungen sowie die Fähigkeit zur Kooperation in EU und Nato andererseits. Ökonomisch ist Deutschland von der Rüstungsindustrie nicht abhängig, aber als politisches Thema ist Rüstung in der Öffentlichkeit Gegenstand von Kontroversen: Befürwortet wird sie, da sie Arbeitsplätze bietet und Steuergelder in Deutschland hält. Abgelehnt wird vor allem der Export von Rüstungsgütern – bis hin zur Skandalisierung. Auch für Kritiker in Regierung und Parlament rechtfertigen vor

allem industrie- und strukturpolitische Faktoren die Existenz der deutschen Rüstungsindustrie. Deren sicherheitspolitische Bedeutung wird hingegen kaum thematisiert. Zuweilen wird Rüstungskoooperation gar als Instrument zur Militarisierung europäischer Außenpolitik kritisiert.

Offiziell unterstützt Deutschland die europäische Integration im Rüstungssektor. Damit soll auf die ständig steigenden Kosten einer nationalen Versorgung mit Rüstungsgütern reagiert werden. Arbeitsteilung, Wettbewerb und Konsolidierung innerhalb der EU sollen Kosten senken und Technologien erhalten. Daraus resultierende Abhängigkeiten wären akzeptabel, weil sie engste politische Partner in der EU betreffen.

Aus Sorge vor Arbeitsplatzverlusten und damit verbundenen innenpolitischen Konsequenzen verhindert Deutschland jedoch, ebenso wie die anderen EU-Staaten, bis heute die Errichtung der »Europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis«, die 2007 beschlossen wurde.

Geringer industrieller Nutzen

Volkswirtschaftlich betrachtet hat die Rüstungsindustrie nur geringes Gewicht. Laut Statistik stellt die Branche 310 000 Arbeitsplätze; bei schärferer Abgrenzung von der Verteidigungsindustrie sind es nur etwa 98 000, in der klassischen Rüstungsindustrie (Waffensysteme, Waffen und Munition) sogar weniger als 20 000 direkt Beschäftigte. Dem stehen etwa in der Automobilindustrie 740 000 Beschäftigte gegenüber – davon ca. 130 000 Ingenieure. In Zeiten des Facharbeitermangels wandern Arbeitskräfte von der Rüstungsindustrie in andere Sektoren ab, die mehr Karrierechancen bieten.

Der Anteil der Verteidigungs- und Sicherheitsbranche am Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt, großzügig berechnet, bei 1 Prozent (22 Mrd. 2011). Die Automobilbranche kommt auf 7 Prozent. Die klassische Rüstungsindustrie wird vollständig staatlich finanziert oder subventioniert. Rund 90 Prozent der 10 Milliarden Euro, die im Haushalt des Verteidigungsministeriums für Investitionen eingestellt sind, gehen an deutsche Unternehmen.

Die Investition öffentlicher Mittel in die Rüstungsindustrie zahlt sich jedoch immer seltener in Form technologischer Innovationen (»spin offs«) aus, die in der zivilen Wirtschaft genutzt werden könnten. Rüstung profitiert stattdessen zusehends von der Dynamik technischen Fortschritts in der zivilen Wirtschaft.

Sicherheitspolitischer Mehrwert

Indem die Rüstungsindustrie die Bundeswehr mit Gütern und Dienstleistungen versorgt, trägt sie zu deren Einsatzfähigkeit bei. Dafür braucht es im Prinzip keine natio-

nale Industrie: Die Mehrheit der Staaten ist abhängig von anderen Staaten und ausländischen Firmen, weil sie von ihnen Waffen und Ersatzteile beziehen, die im eigenen Land nicht hergestellt werden. Die wichtigsten Partner deutscher Sicherheitspolitik in EU und Nato unterhalten eine eigene Rüstungsindustrie. Deutschland ist Teil eines Netzwerks rüstungsindustrieller Fähigkeiten und deshalb auch wichtiger Partner. Rüstungsindustrie im eigenen Land bietet einer Regierung mehrere Vorteile: eigenständige militärische Handlungsfähigkeit, sicherheitspolitische Einflussnahme im Wege von Rüstungskoooperation und -exporten, Mitentscheidung über Produktionsstandorte und Beschaffungen bei Projekten mit EU- und Nato-Partnern, Kompetenz bei der Beurteilung von Produkten, die zum Kauf angeboten werden.

Der Politik-Industrie-Widerspruch

Während Rüstungspolitik in Deutschland noch überwiegend national betrieben wird, ist die Rüstungsindustrie schon lange international geprägt. Die gewünschte nationale Versorgungssicherheit ist nur noch bedingt gewährleistet, und das zu hohen Kosten: Deutsche Programme wie die Korvette 130 oder Fregatte 125 sind ansatzweise noch von nationalen industriellen Strukturen geprägt. Qualitätssteigernder oder preisenkender Wettbewerb findet in diesen Strukturen aber nicht mehr statt – es handelt sich um Quasi-Monopole. Gleichzeitig wachsen die Abhängigkeiten der Rüstungsindustrie von internationalen Lieferketten wie von Exporten, die 70 Prozent des Umsatzes dieser Branche ausmachen.

Weil sich die EU-Partner möglichst nicht in gegenseitige Abhängigkeiten begeben und keine gemeinsame Versorgungssicherheit in der EU vereinbaren, machen sie sich individuell abhängig von unsicheren Lieferanten und schwierigen Empfängern außerhalb von EU und Nato.

Drei Arten von Kernfähigkeiten

Als Ergebnis dieser Politik lässt sich bei den nationalen industriellen Fähigkeiten ein Spannungsverhältnis zwischen Wunsch und Wirklichkeit erkennen.

Wunsch-Fähigkeiten: BMVg und BDI haben 2007 bei ihrer Definition nationaler Kernfähigkeiten versucht, nahezu alle Rüstungsbereiche einzubeziehen: jene, die es in Deutschland schon gibt, und jene, die man gerne hätte. Mit dieser selten hinterfragten Definition und dem Verweis auf den notwendigen Erhalt nationaler Kernfähigkeiten wird regelmäßig die direkte Vergabe von Aufträgen an nationale Anbieter begründet, statt ausländische Wettbewerber in Betracht zu ziehen. Ob dieser umfassende Anspruch finanzierbar ist, prüfen Regierung und Parlament nicht, obwohl das verfügbare Budget stetig schrumpft.

Tatsächlich vorhandene Kapazitäten: Deutschland hat Stärken bei Landsystemen, U-Booten, Küstenkampfschiffen, Komponenten in der Elektronik/Sensorik, Munition und Antrieben. Diesen Stärken bei Produkten und Technologien steht eine Schwäche bei Prozess-Fähigkeiten gegenüber: Es fehlt ein »System of Systems Integrator«, der die Stärken der einzelnen Systeme bündelt und ein funktionierendes Netzwerk aufrechterhält, wie das derzeit bei BAES in Großbritannien oder Thales in Frankreich der Fall ist. Diese Aufgabe wird in Zukunft wichtiger, zum Beispiel wenn es darum gehen wird, die nicht-militärischen Anteile an der staatlichen Sicherheitsvorsorge zu integrieren, etwa die Überwachung von Grenzen und Seegebieten.

Benötigte Kernfähigkeiten sind also nur zum Teil heute schon vorhanden. Die Entwicklung neuer Technologien ist notwendig, um langfristig militärtechnisch überlegen zu sein und die Fähigkeit zu bewahren, zu kooperieren und zu exportieren.

Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland drei Grundsatzentscheidungen treffen:

Erstens ist abzuwägen, ob die Industrie- und Beschäftigungspolitik weiterhin bestimmender Faktor für die industriellen Fähigkeiten sein sollen oder eher die Sicherheits-

politik. Anschließend ist zu fragen, welche Kernfähigkeiten sich daraus ergeben.

Zweitens ist zu klären, welche Monopole Deutschland zu akzeptieren bereit ist, welche Abhängigkeiten erträglich wären und ob Deutschland die Kosten der gewählten Versorgung langfristig zahlen kann.

Drittens bleibt zu überlegen, wer unsere Partner sein würden, was Deutschland verlässlich von anderen bekommen und seinerseits anderen liefern könnte – im Rahmen einer neuen internationalen Arbeitsteilung.

Deutsche Rüstung 2014+: Alternativen und Dilemmata

Deutschland hat die Wahl zwischen vier Optionen. Alle vier haben Vor- und Nachteile, die gegeneinander abzuwägen sind.

Konversion 2.0

Eine Möglichkeit ist, dass Rüstung einzig von einer profitablen Industrie betrieben wird. Der Staat überlässt die Kernfähigkeiten dem Spiel der Markt-Kräfte. Dies würde der Grundorientierung deutscher Ordnungspolitik entsprechen: Nur was sich am globalen Markt behauptet, verdient zu überleben und gegebenenfalls begleitend unterstützt zu werden: mit Hermesbürgschaften, Exportpolitik, Ausbildungshilfen.

Kehrseite: Wer auf den Markt setzt, stärkt den Starken, muss aber damit rechnen, dass die Schwächeren auf der Strecke bleiben: Es droht der Verlust von Arbeitsplätzen, vor allem dort, wo nachgefragte Produkte hergestellt werden, aber nicht zu konkurrenzfähigen Preisen.

Nationale Versorgungssicherheit

Der Traum, ausschließlich von rein nationalen Unternehmen beliefert zu werden, ließe sich verwirklichen, wenn Deutschland seine Verteidigungsausgaben anheben würde: auf einen Anteil von 2 Prozent des BIP, wie ihn die Nato fordert. Pro Jahr entspräche das derzeit rund 20 Milliarden Euro.

Kehrseite: Wer Güter nur bei der nationalen Industrie nachfragt (durch extensive Auslegung des wettbewerbsbegrenzenden

Artikels 346 AEUV), verzichtet auf die preisenkenden Effekte des europäischen oder globalen Wettbewerbs. Nationale Rüstungsprojekte liefern warnende Beispiele: Ein PUMA-Schützenpanzer sollte 2004 6,5 Millionen Euro kosten, Ende 2013 waren es 9,9 Millionen Euro.

Systemerhalt durch Exportförderung

Setzt Deutschland seinen derzeitigen rüstungspolitischen Kurs fort und hält am Vorrang nationaler Beschaffung fest, wird das damit verbundene System kollabieren. Das für die Nachfrage nach Rüstung verfügbare Budget verliert durch die Praxis nationaler Bevorzugung schnell an Wert (die sogenannte Verteidigungs-Inflationsrate beträgt zwischen 5 und 10 Prozent pro Jahr). Die Industrie wird deshalb bei ihren Kalkulationen zusehends damit rechnen, dass der Staat Exporte zulässt oder gar fördert, die zur Stützung beitragen. Es gilt: Je geringer die Exportaussichten sind, desto teurer ist nationale Beschaffung, weil die Kosten für Entwicklung und die Produktion kleiner Stückzahlen national bezahlt werden müssen. Wo diese Mischkalkulation nicht mehr finanziell attraktiv ist, verlegt sich die Industrie auf den zivilen Bereich, wie das schon heute der Fall ist.

Kehrseite: Wer Exporte fördert, zieht sich Konkurrenten am Weltmarkt heran, geht nicht klar umrissene politische Verpflichtungen ein und verhindert europäische Konsolidierung und Kooperation. Wer an der traditionellen Vorstellung von Rüstungsindustrie und insbesondere von Großunternehmen festhält, verkennt außerdem ihren zunehmend zivilen Charakter und damit den Wandel im Verhältnis von Staat und Rüstungsindustrie: Mehr und mehr behandelt die Industrie den Staat als einen Nachfrager unter vielen, zusehends weniger betrachtet der Staat die Rüstungsindustrie als Anbieter.

Europäisierung

Deutschland könnte seinen Rüstungsbedarf gemeinsam mit europäischen Partnern decken. Das bedeutet eine arbeitsteilig orga-

nisierte Industrie in Europa, die primär für Europa produziert. Die Staaten als Auftraggeber müssten sich darauf verständigen, dass das Kriterium für die Vergabe von Aufträgen an die Industrie weniger deren Nationalität ist als die Qualität des Produkts.

Kehrseite: Mehr Europa bedeutet Abbau überflüssiger nationaler Strukturen in Industrie und Verteidigungsbürokratie. Wer diesen Abbau versäumt, schafft größeren Subventionsbedarf und erhöht die Gefahr von Korruption auf Exportmärkten. Für einen erfolgreichen Strukturwandel bedürfte es allerdings einiger großer Rüstungsprojekte mit Konsolidierungspotential, etwa ein europäisches Drohnenprogramm.

Ausblick: Europäische Kernfähigkeiten

Die großen politischen Deklarationen der letzten Jahre (Kommission und nationale Regierungen, EDA) zielen auf einen tiefer integrierten europäischen Rüstungsmarkt. Mit dieser Zielsetzung würde sich der Fokus von den nationalen technologischen und Systemfähigkeiten auf die europäische Ebene verlagern: Deutschlands Kernfähigkeiten sind nur im europäischen Kontext definierbar, legitimierbar und dauerhaft zu stützen.

Europas Kernfähigkeiten können nicht die Summe der nationalen sein. Das zeigen viele Negativbeispiele. Europa hält teure Überkapazitäten, etwa bei Anlagen zur Produktion von Kampffjets oder Schiffen, und schürt die Konkurrenz europäischer Anbieter auf dem Weltmarkt. Nötig ist vor allem, dass europäische Regierungen neu über industrielle Arbeitsteilung verhandeln.

Je früher Europas politische Entscheidungsträger dieses Verständnis von europäischen statt nationalen Kernfähigkeiten in Politik umsetzen, desto eher entscheidet sich, ob Europa sich noch hinreichend auf seine eigene Rüstungsindustrie abstützen kann oder ob es noch abhängiger wird von anderen Ländern und Regionen. Eine Europäisierung der Rüstungspolitik ist geboten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
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