

DER EUROPÄISCHE RÜSTUNGSSEKTOR: DER STAAT UNTER ANPASSUNGSDRUCK

Die Parameter des europäischen Rüstungssektors haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Die staatliche Rüstungspolitik hat diesem Wandel bisher nur begrenzt Rechnung getragen. Eine multilaterale Rüstungskoooperation hat sich erst zaghaft entwickelt. Die notwendige Strukturbereinigung in der Rüstungsindustrie wird durch protektionistische Massnahmen teilweise verhindert. Ohne eine vermehrte Koordination des europäischen Rüstungssektors wird die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit der Europäer mittel- und langfristig abnehmen.



Deutsch-französische Pressekonferenz am Sitz des europäischen Flugzeugherstellers Airbus in Toulouse, 16.07.07

Die zentrale Funktion des Rüstungssektors ist die Ausrüstung und Versorgung der Streitkräfte mit effektiven Produkten. Im Mittelpunkt stehen die Entwicklung und der Erhalt militärischer Fähigkeiten, was der Gewährleistung staatlicher Handlungsfähigkeit dient. Dabei wird der Rüstungssektor einerseits durch die staatliche Rüstungspolitik und andererseits durch die wirtschaftlichen Markt- bzw. Produktionsstrukturen geprägt.

Seit dem Ende des Kalten Krieges und im Zuge der Globalisierung haben sich die Parameter des europäischen Rüstungssektors markant verändert. Dabei stehen heute die Rationalitäten des Marktes und der Rüstungspolitik teilweise im Widerspruch zueinander. Während ökonomische Erwägungen für eine Internationalisierung von Angebot und Nachfrage sprechen, verbleiben rüstungspolitische Planungen weitgehend auf den natio-

nenal Horizont bezogen. Letzteres hängt mit dem Dilemma zusammen, wonach eine gemeinsame Rüstungspolitik aus sicherheitspolitischer Sicht zwar Sinn macht, aber gleichzeitig auch die einzelstaatliche Verteidigungskompetenz zu unterminieren droht. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die staatliche Rüstungspolitik in Europa zunehmend unter Anpassungsdruck kommt.

Begrenzte Europäisierung

Rüstungspolitisch stehen die Staaten Europas heute vor der Herausforderung, die operative und strategische Effizienz ihrer Streitkräfte im Spannungsfeld zwischen Kostensenkung und einer gestiegenen Zahl laufender Einsätze zu gewährleisten. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat zu massiven Einschnitten in den Verteidigungsbudgets geführt. Daran haben weder die Einsätze im Balkan noch in Afghanistan und Irak etwas geändert. Die vor dem Hintergrund eines gewandelten Aufgaben-

spektrums notwendige, aber kostenintensive Umrüstung auf bedrohungsrelevante, technologisch teilweise komplexe militärische Fähigkeiten verstärkt die Problematik. Hinzu kommt das Erfordernis der Interoperabilität. Da militärische Einsätze heute überwiegend im multilateralen Rahmen ablaufen, sind kompatible bzw. gemeinsame Rüstungsprodukte und Instandsetzungskonzepte sowie gemeinsame Standards und Verfahren anzustreben.

Angesichts dieser Entwicklungen drängt sich eine Abstimmung der nationalen Rüstungspolitiken auf. Diesbezüglich ist bislang jedoch kein systematischer Ansatz zu erkennen. Stattdessen sind seit den 1990er Jahren mehrere lose Formen intergouvernementaler Rüstungskoooperationen entstanden.

Im Rahmen der Westeuropäischen Union wurden die *Western European Armaments Group* (WEAG) und die *Western European Armaments Organisation* (WEAO) zur Koordinierung der Forschung und Rüstungsbeschaffung geschaffen. Im sogenannten *Letter of Intent* (LOI) einigten sich die sechs grössten EU-Rüstungsproduzenten (Frankreich, Deutschland, Grossbritannien, Italien, Spanien und Schweden) darauf, die Umstrukturierung ihrer Rüstungsmärkte zu koordinieren und kooperative Rüstungsprojekte zu vereinfachen. Ebenfalls auf eine kleine Anzahl Mitglieder setzt die *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (OCCAR), die als Managementorganisation für Beschaffungsprojekte heute die LOI-Staaten (minus Schweden) sowie Belgien umfasst. Zusätzlich befassen sich

auch in der NATO mehrere Gremien mit der Koordinierung von Beschaffung, Standardisierung, Interoperabilität sowie Forschung und Entwicklung.

Europäische Verteidigungsagentur

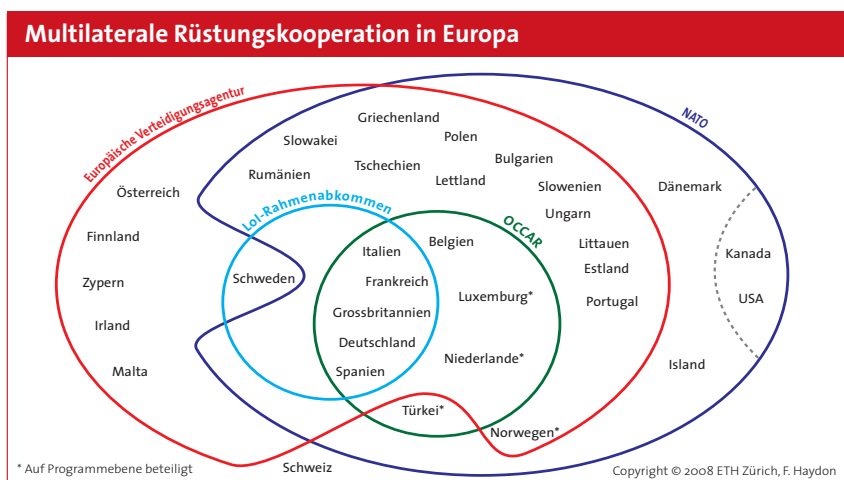
Das primäre Ergebnis dieser Bemühungen war bislang aber nicht eine effiziente europäische Rüstungspolitik, sondern die Erhöhung der institutionellen Vielfalt in Europa, bei der sich Mitgliedschaften und potentielle Zuständigkeiten überlappen. Die bemerkenswerten Fortschritte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) haben in den vergangenen Jahren allerdings neue Hoffnung genährt, dass im EU-Rahmen eine systematische europäische Rüstungskoope- ration aufgebaut werden kann.

Die 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) hat die Aufgabe, die EU-Staaten in der Entwicklung militärischer Fähigkeiten für Krisenmanagement-Operationen zu unterstützen. In diesem Zusammenhang befasst sie sich eingehend mit allen Aspekten des Rüstungssektors in Europa. Dabei soll sie gegenüber den Mitgliedstaaten koordinierend und optimierend wirken. Erste Schritte hin zu einer stärker europäisierten Rüstungspolitik hat die EVA erreicht. So wurden die wenig effizienten WEAG und WEAO aufgelöst und deren Projekte in die EVA integriert. Auch wird derzeit an einer systematischen Vernetzung mit OCCAR gearbeitet. Zudem zeitigen das 2006 geschaffene Regime zur internationalen Ausschreibung von Beschaffungsvorhaben und das gemeinsame Investitionsprogramm im Bereich Forschung und Technologie erste Erfolge.

Allerdings ist zu beachten, dass der Handlungsspielraum der EVA begrenzt ist. Als zwischenstaatliche Institution hat sie einen unterstützenden Auftrag gegenüber den EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus nimmt Artikel 296 des EG-Vertrags den Rüstungssektor de facto von EU-Gemeinschaftsregelungen aus. Entsprechend hängt der Erfolg derzeitiger Europäisierungsiniciativen wesentlich vom politischen Willen in den nationalen Hauptstädten ab.

Kooperationshindernisse

An diesem politischen Willen hat es bisher oft gemangelt. Insgesamt ist die Rüstungskoope- ration in Europa nach wie vor weitgehend von Ad-hoc-Programmen bestimmt und hat noch kaum strukturverändernd gewirkt. Dafür gibt es vier



zentrale Gründe. Erstens verbinden manche rüstungsproduzierende Staaten die Gewährleistung ihrer nationalen Unabhängigkeit und die Versorgungssicherheit ihrer Streitkräfte nach wie vor mit ihrer eigenen Rüstungsindustrie. Zweitens resultieren aus den divergierenden nationalen Sicherheitskonzeptionen unterschiedliche Fähigkeitsansprüche und entsprechend unterschiedliche Rollenkonzeptionen für die nationalen Verteidigungsindustrien. Drittens unterscheiden sich die Ansichten, welche Rolle der Staat gegenüber dem eigenen Rüstungssektor als Regulator, Shareholder und Käufer spielen soll. Viertens schliesslich besitzen nur wenige Staaten Europas eine umfangreiche eigene Rüstungsinfrastruktur, was zu heterogenen Beschaffungs- und Marktpolitiken führt.

Staat und Rüstungsindustrie

Während die europäischen Staaten nur sehr zögerlich ihre rüstungspolitische Fragmentierung überwinden, haben sich die Strukturen und Prozesse im Rüstungsmarkt und in der Rüstungsproduktion teilweise stark internationalisiert. Rüstungsunternehmen stehen in einem immer stärker globalisierten Wettbewerb um Gewinne und Marktanteile. Diese Veränderungen nahmen ihren Ausgang in den stark gesunkenen Rüstungsbudgets der 1990er Jahre. Ähnlich wie in den USA kam es in Europa zu einer Konsolidierung der Produktionskapazitäten in Form von *Acquisitions & Mergers* sowie Anstrengungen zur Rationalisierung. In der Folge hat eine Konzentration der Produktionskapazitäten stattgefunden. Entstanden sind grosse, teilweise multinationale Rüstungskonzerne, wie beispielsweise BAE Systems oder EADS. Gleichzeitig hat sich das Netz von Zulieferern (Komponentenherstellern und Teillieferanten) transnationalisiert. Aufgrund der rückläufigen Inlandnachfrage ist der Bedarf nach Rüstungsexporten gestiegen, um die Pro-

duktionslinien auszulasten und bei den Stückpreisen konkurrenzfähig zu bleiben. So hat das Schrumpfen der Märkte zu deren Globalisierung beigetragen. Diese Tendenz wird weiter anhalten, solange die Investitionsmittel in den inländischen Märkten nicht signifikant ansteigen.

Allerdings haben die Entwicklungen nicht alle Bereiche der Rüstungsindustrie gleichermaßen erfasst. Von der Konsolidierung der Produktionskapazitäten und der Entstehung multinationaler Konzerne in Europa waren bisher die Luft- und Raumfahrt und die Elektronik weit mehr betroffen als die grossen Hersteller von Land- systemen und die Marineindustrie. Insofern sind auch die Marktsegmente von einer anhaltenden Fragmentierung gekennzeichnet. Dies wiederum hat viel mit überholten ordnungspolitischen Überlegungen der Staaten zu tun. Der Schutz nationaler Anbieter durch Marktprotektionismus und die bevorzugte Vergabe an nationale Anbieter sind nach wie vor weit verbreitet. Diese Massnahmen mögen kurzfristig das Überleben individueller Firmen sichern. Längerfristig verhindern sie jedoch die notwendige Fortsetzung der Konsolidierung der Rüstungsindustrie in Europa.

Die Teilnahme am internationalen Geschäft wird für viele Unternehmen unabdingbar. Gerade kleine und mittlere Unternehmen sind dringend auf einen erleichterten Zugang zu anderen Märkten angewiesen. Viele von ihnen verlieren durch nationale Schutzmassnahmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig fördern der anhaltende staatliche Protektionismus und der teilweise verhinderte Wettbewerb der Firmen untereinander eine Duplizierung von Produktionskapazitäten sowie der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Strukturelevante Rationalisierungs-

effekte oder Kostenreduktionen werden so verhindert. Im Kern wird damit die Wettbewerbsfähigkeit der rüstungsindustriellen Fähigkeiten Europas gemindert. Die eigenen Produkte sind für den europäischen Käufer nicht mehr attraktiv. Sind die Europäer aber nicht in der Lage, effektive militärische Fähigkeiten zu produzieren, so reduzieren sie ihren sicherheitspolitischen Handlungsspielraum und die operative Sicherheit ihrer Streitkräfte.

Die bisherige Praxis der nationalen Rüstungspolitiken reflektiert die heutigen marktgegebenen Realitäten der Rüstungsindustrie nicht mehr. Mit Blick auf die rüstungsindustrielle Basis lautet die Frage mittlerweile nicht mehr, welche Fähigkeiten der Nationalstaat erhalten will, sondern welche Europa besitzen sollte. Kein europäischer Staat ist mehr in der Lage, die gesamte Bandbreite an Fähigkeiten eigenständig zu produzieren und weiterzuentwickeln. Der Traum der nationalen Versorgungssicherheit und Unabhängigkeit ist heute unbezahlbar. Internationale Abhängigkeiten werden deshalb auch im Rüstungssektor zunehmend Normalität.

Die Zukunft des Rüstungssektors

Aus der obigen Analyse lassen sich zwei Schlussfolgerungen ableiten. Erstens wird die industrielle Abhängigkeit der Staaten von nicht-nationalen Rüstungsproduzenten zwangsläufig zunehmen. Die Frage ist eigentlich nur noch, ob die Staaten Europas bei der notwendigen Konsolidierung gestaltend mitwirken und so ihre politischen Interessen in den Prozess einbringen oder ob dies den Marktkräften überlassen wird. Noch können die Europäer entscheiden, zu wem die Abhängigkeit bestehen soll und ob man sie als interdependentes oder dependentes Verhältnis gestalten will.

Zweitens wird eine systematische rüstungspolitische Kooperation weiter an Bedeutung gewinnen. Hier wird entscheidend sein, inwieweit die Staaten bereit sein werden, nationale Zuständigkeiten aufzugeben und bisherige Vorstellungen über Bord zu werfen. Findet sich hierzu keine Bereitschaft, so werden die heutigen suboptimalen Strukturen im Rüstungssektor im Kern erhalten bleiben. Ein erster möglicher Schritt wäre die vermehrte koordinierte Verwendung bereits bestehender nationaler Fähigkeiten (*pooling capabilities*). Ein Beispiel hierfür ist das *Movement Coordination Centre Europe*, über das 15 Staaten ihre Land-, See- und Lufttransporte koordinie-

ren können. Darüber hinaus ist die gemeinsame Beschaffung von Fähigkeiten denkbar (*pooling through acquisition*). Viel diskutiert wird auch die Option der Rollenspezialisierung, wonach sich die einzelnen Staaten auf einige militärische Fähigkeiten beschränken und sich dabei mit den Partnerstaaten koordinieren, sodass im Verbund alle benötigten Fähigkeiten bereitgestellt werden können.

Zu prüfen wäre aber auch eine weitergehende Integration des europäischen Rüstungssektors, wobei dies nicht notwendigerweise in einem voll integrierten Rüstungsmarkt resultieren muss. Ein logischer Anfang läge in der stärkeren Harmonisierung der Fähigkeitsanforderungen und der entsprechenden Ausrüstungsbedürfnisse. Dies würde einer Harmonisierung der Nachfrageseite gleichkommen. Darüber hinaus kämen weitere Marktelemente in Betracht, für welche die Staaten gemeinsam einen übergeordneten ordnungspolitischen Rahmen in Form von verbindlichen Prozeduren und Regeln schaffen könnten. Hierzu gehören etwa das Wettbewerbsrecht, die Erleichterung der transnationalen Kooperation zwischen Privatakteuren im Rüstungsbereich, die Offenlegung und Harmonisierung der Regeln und Prozeduren im Beschaffungswesen und die Vereinfachung des Transfers von rüstungsrelevanten Komponenten im Rahmen von Produktionsprozessen.

Die Bedeutung für die Schweiz

In seinen rüstungspolitischen Grundsätzen vom November 2002 anerkennt der Bundesrat, dass auch der Schweizer Rüstungssektor unter Anpassungsdruck steht. Die angestrebte vermehrte Teilnahme in multilateralen rüstungspolitischen Gremien liess sich bisher allerdings nicht realisieren. Zwar hat die Schweiz in den letzten Jahren ihre bilaterale Rüstungskoooperation intensiviert und mit 13 europäischen Staaten sowie den USA entsprechende Abkommen abgeschlossen. Auf der multilateralen Ebene kann sie heute aber einzig im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) an der Rüstungskoooperation in Europa partizipieren. Einen umfassenden Rahmen für Rüstungszusammenarbeit bietet PfP jedoch nicht, auch wenn die 23 PfP-Staaten gewissen Sitzungen der *NATO Conference of National Armaments Directors* beiwohnen und von der Definition gemeinsamer Standards und Interoperabilitätsziele in der NATO profitieren können.

Mitte März 2008 hat der Bundesrat beschlossen, die sicherheitspolitische Zusam-

menarbeit mit der EU zu verstärken und ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Verteidigungsagentur sowie ein ESVP-Rahmenabkommen anzustreben. Nach langem Zögern hat er damit die Weichen für eine Teilnahme der Schweiz im wichtigsten europäischen Rüstungsgremium gestellt. Zwar wird die Schweiz als EU-Nichtmitglied der EVA nicht beitreten können und im EVA-Lenkungsausschuss kein Mitentscheidungsrecht besitzen. Das Beispiel Norwegens zeigt aber, dass die von der Schweiz angestrebte «Administrative Vereinbarung» den Bedürfnissen nach vollem Informationszugang und einer Teilnahme an den EVA-Rüstungsprogrammen und -projekten in zufriedenstellender Weise Rechnung tragen kann.

Weiterhin Klärungsbedarf herrscht im Verhältnis des Bundes gegenüber seinen Rüstungsunternehmen (RUAG) und der einheimischen Industriebasis generell. In seinen rüstungspolitischen Grundsätzen hält der Bundesrat fest, dass die Schweiz für Rüstungsgüter zwar stark vom Ausland abhängig ist, aus sicherheitspolitischen Gründen aber auch einer inländischen Rüstungsindustrie bedarf. Die 1999 in eine gemischtwirtschaftliche, private Aktiengesellschaft überführte RUAG soll gemäss der Eignerstrategie des Bundesrats ihre Tätigkeiten auf «die für die Landesverteidigung wichtigen Rüstungsgüter und Technologien» ausrichten und «namhafte Beiträge zur Sicherstellung der Aufwuchsfähigkeit der Armee» leisten. Entgegen dem Willen der Unternehmensspitze hat der Bundesrat bisher auf eine Öffnung des RUAG-Aktionariats verzichtet. Auch wenn die RUAG heute profitabel ist und sie seit 1999 den Auslandsanteil ihres Absatzes von 7 auf 54 Prozent zu steigern vermochte, wird die Rolle des Bundes mittelfristig zu überdenken sein.

Wünschenswert wäre eine Strategie für die Rüstungsbeschaffung der Schweiz. Diese sollte einerseits klare Bestimmungen erlassen, unter welchen Bedingungen die Bevorzugung der einheimischen Industrie und die häufig praktizierte Umgehung des Wettbewerbsprinzips heute noch gerechtfertigt sind. Andererseits wird sie auf die Kritik von Industrievertretern antworten müssen, wonach der Bund zu wenig systematisch mit der schweizerischen Industriebasis zusammenarbeite und damit deren langfristige Überlebenschancen schmälere.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch