



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

Bernhard Moltmann

Rüstungsindustrie: Wirtschaftsinteressen im Spannungsfeld von
Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Entwurf einer Stellungnahme zur Diskussionsveranstaltung
„Friedensgutachten 2012 – Wirtschaftsinteressen im Spannungsfeld von Sicherheits-
und Entwicklungspolitik“
am 20. September 2012 in Bonn

Die Lage

1. Wovon reden wir?

- Das Stichwort „Rüstungsindustrie“ ist ein umstrittenes Thema. Vertreter der Branche bezeichnen ihr Tätigkeitsfeld als wehrtechnische Industrie, als Verteidigungsgüterindustrie, als Sicherheitsindustrie. Im EU-Kontext werden die Gegenstände der Aktivitäten als Militärgüter und Militärtechnologie bezeichnet. Die deutschen Rechtsnormen handeln von Kriegswaffen, kriegswaffennahen Rüstungsgütern und von sonstigen Rüstungsgütern. Außerdem finden sich Unterscheidungen zwischen Gütern mit zivilem oder/und militärischem Nutzungszweck, sogenannten Dual use-Gütern.
- In jedem Fall geht es um Mittel und Fähigkeiten, Gewalt anzudrohen oder auszuüben. Insofern ist die allgemeine Rede von „Rüstung“ die zutreffendste. Sie begründet auch das staatliche wie öffentliche Interesse an dem Geschehen auf diesem Feld. Nicht ohne Grund gehört der Rüstungssektor zu den wenigen Wirtschaftsbranchen, in denen sich staatliche Stellen Kontrollen über das Gebaren vorbehalten, abgesehen von der engen sachlichen, personellen und finanziellen Symbiose zwischen dem Militärssektor und der Rüstungsindustrie.

2. Lagebilder

- Es rumpelt in der Rüstungsbranche.
Beispiel: die angekündigte Fusion von EADS und BAE Systems: Kommt die Fusion zustande, entsteht der größte Luftfahrt- und Rüstungskonzern der Welt. Beide Unternehmen arbeiten bereits bei den Flugzeugen vom Typ „Eurofighter“ und „Tornado“ sowie beim Lenkflugkörper-Hersteller MBDA zusammen. Außerdem hatte EADS im Jahr 2006 die britischen Airbus-Anteile von BAE übernommen.

BAE zählt derzeit zu den größten Rüstungsherstellern und hat ein festes Standbein auf dem US-amerikanischen Rüstungsmarkt. EADS ist im zivilen Flugzeugbau neben dem US-Produzenten Boeing weltweit führend. Die EADS-Rüstungsbranche Cassidian schwächelt dagegen. Sie sucht sich im internationalen Geschäft zu stärken. In der Zusammenarbeit mit BAE öffnen sich neue Chancen.
- Die Rüstungsausgaben der heimischen Bestellerländer stagnieren (USA) oder gehen zurück (EU-Staaten) – Märkte in aufstrebenden Industriestaaten (Indien, Brasilien,

Singapur) oder erdölreichen Ländern (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate) florieren.

- Die bisherigen Bestseller europäischer und deutscher Rüstungsproduzenten (Flugzeuge, Panzer, Kriegsschiffe) verlieren an Attraktivität – neue Produkte (unbemannte Flugzeuge, Kommunikation, Überwachung, Transportmittel, Dienstleistungen) sind gefragt. Allerdings übernehmen die Staaten als Besteller nicht mehr die Entwicklungskosten. Sie erwarten das von den Herstellern.

3. Zur deutschen Situation

- Die deutsche Rüstungsindustrie befindet sich nicht in staatlicher Hand. Allein bei EADS gibt es eine staatliche Beteiligung. Die Regierung behält sich eine Genehmigung vor, wenn ein ausländisches Unternehmen mehr als 25 Prozent eines deutschen Rüstungsherstellers erwerben will.
- Als prominenteste deutsche Rüstungserzeugnisse gelten gemeinhin Panzer, U-Boote und Fregatten sowie Flugzeuge und Hubschrauber. Außerdem sind deutsche Firmen führend als Anbieter von kleinen und leichten Waffen sowie von entsprechender Munition und von Herstellungsanlagen.

Daneben gewinnen, wie die jährlichen Exportstatistiken zeigen, elektronische und optische Güter, Simulatoren, Antriebe und Motoren an Bedeutung. Der Anteil von Dual use-Gütern erreicht beim Export den gleichen Anteil wie jener von Rüstungsgütern.

Die Stärke der deutschen Rüstungsindustrie liegt jedoch in dem breiten Segment von Zulieferungen, die andere Hersteller in Rüstungsgüter einbauen. Kaum ein relevantes Waffensystem entsteht heutzutage allein in nationaler Fertigung.

- Über das Gesamtvolumen der deutschen Rüstungsindustrie liegen keine öffentlich zugänglichen Informationen vor. Deutschland zählt inzwischen zu den größten Waffenexporteuren weltweit. Doch machen die Rüstungsausfuhren nur weniger als 1 Prozent des gesamten deutschen Außenhandels aus.

Die größten deutschen Rüstungshersteller sind:

Flugzeugbau: EADS

Landfahrzeuge und Artillerie: Rheinmetall, Krauss-Maffei/ Wegmann

Schiffe: Thyssen-Krupp

Elektronik, Lenkwaffen, intelligente Munition: Diehl

Motoren: MTU

Getriebe: Renk

Die Branchenvereinigung „Bundesverband der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ zählt etwa 50 Mitgliedsfirmen.

Der „Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie“ ist wirkungsmächtiger. Er hat 200 Mitgliedsfirmen mit ca. 97.000 Beschäftigten, von denen 21.000 im Rüstungssektor beschäftigt sind.

Die Mehrzahl der rüstungsproduzierenden Firmen stellen nicht ausschließlich Rüstungsgüter her.

Über die Zahl der Beschäftigten im Rüstungsbereich insgesamt kursiert eine nicht zu überprüfende Zahl von hoch qualifizierten 80.000 Personen.

Neuausrichtung der Bundeswehr und ihre Folgen für die Rüstungsindustrie

1. Das doppelte Diktat der Bundeswehrreform

- Die Bundeswehr und das Verteidigungsressort müssen einen Beitrag zur Sanierung des staatlichen Haushalts leisten. Immerhin gehört der Verteidigungsetat zu den wenigen Posten, dem das Finanzministerium für die kommenden Haushaltsjahre noch gewisse Zuwächse zugesteht.

Es hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Reformen (Umstellung auf eine Berufsarmee, Schließung von Standorten, Übernahme internationaler Aufgaben) kurzfristig nicht umsonst zu haben sind. Einsparungen werden sich erst langfristig einstellen.

- Die Bundeswehr muss sich auf verschiedenartige Einsätze, jenseits der Landesverteidigung, einrichten. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 (VPR) geben davon Zeugnis. Sie nennen folgende Aufgaben:
 - Landesverteidigung als Bündnisverteidigung

- internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung („Konflikte fernhalten, bevor sie Deutschland erreichen“) – Sicherheitszusammenarbeit „im Rahmen moderner Verteidigungsdiplomatie“(?)
- Heimatschutz – Schutz der Bürger im Ausland – humanitäre Hilfe im Ausland

2. Folgen des Doppeldiktats für die Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Rüstungsindustrie

- Die bisherige Mechanik wird auf den Kopf gestellt: Die Rüstungsindustrie hat gegenüber der Bundeswehr eine „dienende Funktion“ (VPR, S. 19).
- Finanzrahmen gibt Möglichkeiten der Beschaffung vor: „Es wird beschafft, was erforderlich und finanzierbar ist, und nicht das, was man gerne hätte.“ (VPR, S. 18)
- Bundeswehr wird nicht mehr der Hauptkunde der deutschen Rüstungsindustrie sein. Die Bundeswehr kauft in Zukunft vermehrt „off the shelf“-Technologien und -Produkte, anstatt neue Entwicklungen vorzufinanzieren.
- Laufende Großprojekte sollen so modifiziert werden, dass Spielräume für Anschaffungen entstehen, die dem neuen Auftragsspektrum entsprechen. Eine Möglichkeit ist, vorhandene Programme umzuwidmen.
- Die Industrie muss ihre Erzeugnisse zu Festpreisen anbieten. Damit entfallen frühere Spielräume für nachträgliche Auftragserweiterungen und Modifikationen von einst bestellten Produkten.
- Die europäische Zusammenarbeit bei der Entwicklung, Erprobung und Produktion von Rüstungsgütern ist zu forcieren. Das wird aber nur funktionieren, wenn auch die Beschaffungen der nationalen Streitkräfte aufeinander abgestimmt wird.

3. Reaktionen der Rüstungsindustrie – Exit-Strategien

- Die heimische Rüstungsindustrie droht, Kapazitäten im Inland abzubauen. Eine weitere Drohung bezieht sich darauf, in Zukunft auf Militäraufträge zu verzichten und sich verstärkt der zivilen Produktion zuzuwenden.

Die Lobbyarbeit gegenüber dem Verteidigungsministerium, dem Beschaffungswesen und dem Parlament intensiviert sich. Dabei ist die Luft- und Raumfahrtindustrie besser aufgestellt als die Heerestechnik und der Schiffsbau.

- Die Rüstungsindustrie internationalisiert sich. Dem dienen zunehmende Fälle von staatenübergreifender Kooperationen, der Zukäufe von Rüstungsherstellern in anderen Ländern und der Verlagerung von Produktion in Abnehmerländer (steigende Relevanz von Offset-Geschäften).
- Die Rüstungsexporte werden forciert. Europäische wie deutsche Rüstungshersteller richten sich darauf ein, vor allem im Ausland potente Abnehmermärkte zu erschließen. So stellte kürzlich eine Umfrage von Roland Berger Strategic Consultants fest: „Die europäische Rüstungsindustrie sieht nach drastischen nationalen Haushaltskürzungen nur Expansionsmöglichkeiten durch Globalisierung. Zielländer liegen dabei vornehmlich in Nord- und Südamerika sowie in China. Fast die Hälfte der Unternehmen plant, künftig mindestens 60 Prozent der Umsätze außerhalb Europas zu erwirtschaften.“

Warum regt das Thema auf?

(1) Mangel an Transparenz und öffentlicher Partizipation

Das Zusammenwirken von Rüstungsindustrie, Militärssektor, politischem Establishment und Fachpublizistik stützt sich auf ein dichtes Netz an Interaktionen. Der aus Studien über den militärisch-industriell-bürokratischen Komplex bekannte „Drehtüreffekt“ (personeller Übergang von einem Segment in das andere unter Mitnahme der Beziehungsgeflechte) ist auch in deutschen Verhältnissen anzutreffen. Zu erwähnen ist auch, dass die Rüstungsbranche zu den Wirtschaftszweigen gehört, die am anfälligsten für Korruption sind. Viele politische Skandale in der jüngeren deutschen Geschichte haben hier ihren Anfang genommen. (Hinweis auf das Buch von Andrew Feinstein über Waffengeschäfte und die Rolle von Saudi-Arabien als Drehscheibe der Korruption)

Mit der skizzierten Neuorientierung der politischen Vorgaben für die Bundeswehr gerät die bewährte Symbiose zwischen Streitkräften, Verwaltung und Rüstungsindustrie ins Wanken. Sie ist aber beileibe nicht erschüttert. Dennoch bleiben die Folgen der Veränderungen und die Reaktionen der Akteure weitgehend im Dunkeln. Weiterhin werden relevante Diskussionen in exklusiven Zirkeln geführt. Eine politische wie öffentliche Begleitung findet nicht statt. Angesichts der direkten und mittelbaren Folgen von jetzt zu treffenden Entscheidungen sind Transparenz und politische Partizipation das Gebot der Stunde. Die von Thomas de Maizières aufgestellte Forderung, „Innere und äußere Sicherheit sind eine Sache,

die alle angeht“ gilt auch für dieses Problemfeld. (Rede am 06.09.2012) Auch hier haben sich demokratische Standards zu bewähren.

(2) Sicherheit und Frieden – ein komplementäres Verhältnis

Eine der Ursachen für Geheimnistuerei und fehlende Transparenz liefert der Verweis auf Sicherheitsinteressen, die dem Thema eigen seien. In der Terminologie der Rüstungsindustrie ist von „industrieller Kompetenz in den Bereichen von Sicherheit und Verteidigung in Deutschland im nationalen Zugriff“ und von der „strategischen Bedeutung der Rüstungsindustrie für die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit unseres Landes“ (BDSV-Thesen) die Rede.

Ein solches Denken rückt die militärbezogenen Aspekte von Sicherheit in den Vordergrund. Das aber widerspricht einem Verständnis von Sicherheit, das sich auf andere Fixpunkte stützt. Auch hier ist dem Verteidigungsminister zuzustimmen, wenn er im Blick auf Sicherheit sagt (Rede am 06.09.2012):

- Es geht um Menschen und Gesellschaften.
- Sicherheit kann nicht militärisch eng gefasst werden.
- Sicherheit lässt sich nicht lokal begrenzen.
- Das Militärische kann nur einen Beitrag zu dauerhafter Sicherheit leisten.

Es geht dabei nicht um die Konkurrenz zwischen einem „weitem“ und einem „engen“ Sicherheitsbegriff, sondern um das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Frieden: Ohne Sicherheit kein Frieden – keine Sicherheit ohne Frieden! Beide Normen stehen in einem komplementären Verhältnis zueinander, das heißt, dass sie sich nicht ausschließen.

In der Praxis bedeutet das, dass alles, was unter dem Zeichen der Sicherheit daher kommt, in der Prüfung Bestand haben muss, ob es Gewalt mindert, Not verringert und Angst abbaut, also dem Frieden dient. Die Instrumente der zivilen Krisenprävention, der gewaltfreien Konfliktbearbeitung und der Friedenskonsolidierung haben im Blick auf Sicherheit zumindest den gleichen Stellenwert wie Militäraktionen, mögen diese kurzfristig auch als effektiv und spektakulär erscheinen.

(3) Zukunft der Kontrolle bei der Weitergabe von Rüstungsgütern

Die Reaktionen der Rüstungsindustrie auf die veränderte Sicherheitslage und die Neuorientierung der Streitkräfte in Deutschland wie in Europa insgesamt deuten auf eine

Expansion ihrer Aktivitäten. Die Liberalisierung der Rüstungstransfers innerhalb der EU erleichtert den binneneuropäischen Rüstungshandel und fördert Rüstungsk Kooperationen. Nun visieren Rüstungshersteller auch aufstrebende Industriestaaten und ölfreiche Länder als potentielle Kunden an. Das wird mit der Weitergabe von Technologie und dem Aufbau neuer Rüstungskapazitäten in Drittstaaten einhergehen. Das alles entwertet die staatlichen Kompetenzen bei der Überwachung des Handels mit Rüstungsgütern.

Normen und Kontrollbefugnisse rechtfertigen sich mit der Einsicht, dass Rüstungsgüter langlebige Güter sind. Bei ihrer Weitergabe ist ungewiss, in wessen Hände sie einmal gelangen und zu welchen Zwecken sie einmal eingesetzt werden. Die Mehrzahl der Waffen in heutigen Gewaltkonflikten ist legal in Umlauf gekommen. Die Fälle, in denen einst gelieferte Waffen später gegen ihre Lieferanten eingesetzt werden („Blow back-Effekt“), nehmen zu.

Deshalb geben die geltenden Normen vor, bei jedem Transfer die Risiken für die regionale Sicherheit, für die Achtung der Menschenrechte, für innergesellschaftliche Konflikte und für die wirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes in Rechnung zu stellen. So, wie Rüstungsgüter Mittel sind, um Gewalt anzudrohen oder anzuwenden, so sind sie auch kein Randaspekt der Außenwirtschaftspolitik. Rüstungstransfers sind kein opportunes Mittel einer sogenannten „Verteidigungsdiplomatie“. Deshalb ist Zurückhaltung bei der Genehmigung solcher Geschäfte geboten. Sich nur auf verantwortungsbewusstes Handeln zu berufen reicht nicht aus, wenn dessen Maßstäbe nicht benannt werden.

Der Trend zur Entnationalisierung von Rüstungsexportkontrolle ist nicht mehr aufzuhalten. Gerade deshalb sind europäische und globale Zusammenarbeit bei der Überwachung von Rüstungstransfers geboten. Dem stellen sich aber Ignoranz, das Beharren auf nationalstaatlichen Prärogativen und die Einflussnahme politischer wie wirtschaftlicher Interessengruppen entgegen. Staatenübergreifenden Initiativen sind durchaus vorhanden. So weist bereits der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten von 2008 in diese Richtung. An dessen Stärkung ist zu arbeiten, wenn die Rüstungsexportkontrolle mit der Transformation der Rüstungsindustrie Schritt halten soll. Dieser Impuls hat auch für die derzeit gestoppten Verhandlungen um einen weltweiten Waffenhandelsvertrag (ATT) zu gelten.