

# **Bonn International Center for Conversion (BICC)**

## ***Conversion Survey 1998***

### **Global Disarmament, Defense Industry Consolidation and Conversion**

---

#### ***Zusammenfassung und Empfehlungen***

*Michael Brzoska und Herbert Wulf*

#### **Abbau und Umbau, Konsolidierung und Konversion der Rüstungsindustrie**

##### **Wie sich die Rüstungsindustrie in den 90er Jahren dem weltweiten Wandel in Wirtschaft und Sicherheitspolitik anpaßte**

Das Ende des Kalten Krieges hat weltweit ein Jahrzehnt der Abrüstung eingeleitet. Die globalen Militärausgaben sind in einem Maße vermindert worden, wie es zuvor in diesem Jahrhundert nur nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg der Fall war. Der Rückgang der Nachfrage nach Waffen war überdurchschnittlich stark. In keinem Teilbereich des militärischen Sektors wurde so abgespeckt, wie in der Rüstungsindustrie. Die Hoffnungen, militärische Produktionskapazitäten für zivile Zwecke nutzbar machen zu können waren hoch. Zugleich war die Notwendigkeit für Konversion groß - insbesondere wegen des Rückgangs der Beschäftigung in der Rüstungsindustrie um fast die Hälfte, von weltweit 17,5 Millionen im Jahre 1987 auf 9,3 Millionen Arbeitsplätze.

Das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) hat in seinem Jahrbuch 1998 ("Conversion Survey 1998") den weltweiten Prozeß der Anpassung der Rüstungsindustrien detailliert untersucht. Die Ergebnisse und Schlußfolgerungen für politisches Handeln sind im nachfolgenden Text zusammengefaßt. ("Conversion Survey 1998" in englischer Sprache erscheint im Juni 1998 bei Oxford University Press; erhältlich für DM 45 bei BICC, An der Elisabethkirche 25, 53113 Bonn). Michael Brzoska ist Leiter der Forschungsabteilung und Herbert Wulf Direktor des BICC.

#### ***Ausgangsbedingungen***

Wohl keine Industriebranche hat in so kurzer Zeit so drastische Einbrüche hinnehmen

müssen. Es kann daher nicht überraschen, daß praktisch in allen betroffenen Firmen versucht wurde, vorhandene zivile Produktion auszuweiten oder neue zivile Fertigung aufzubauen. Dies hat sich generell als schwierig erwiesen, vor allem in den ehemals sozialistischen Ländern, die gleichzeitig zur Konversion die allgemeine Transformation zu Marktwirtschaften durchzuführen haben. Aber auch in westlichen Industrieländern gab es für militärisch geprägte Firmen hohe Eintrittsschranken in zivile Märkte. Die rüstungs-industrielle Konversion hat die hohen Erwartungen, die Ende der 80er Jahre vor allem in Osteuropa auf ihren Erfolg gerichtet waren, nicht erfüllen können. Auch im Westen in den 80er geäußerte Hoffnungen, daß industrielle Konversion zu einem Mittel der Umgestaltung der Wirtschaft oder einem Motor der Abrüstung werden könnte, haben sich als kaum umsetzbar erwiesen. Aber Konversion war auch nicht vollständig erfolglos. Im Gegenteil, es gibt zahlreiche Beispiele erfolgreicher Umstellung, allerdings in der Regel nicht eine ganze Firma umfassend und nicht durch Sicherung aller Arbeitsplätze.

Umstellung auf zivile Fertigung, vollständig oder weitaus häufiger als Diversifikation der Produktionspalette, war nicht die einzige Strategie, die Rüstungsfirmen offen stand. In den 90er Jahren hat ein gewaltiger Ab- und Umbauprozess der Rüstungsindustrie begonnen. Einige Firmen verabschiedeten sich ganz aus dem Rüstungsgeschäft. Andere kauften diese Produktionsstätten, um ihre Stellung im kleiner werdenden Rüstungsmarkt zu verbessern. Insbesondere in den USA war dieser Prozess ab der Mitte der 90er Jahre von einem historisch einmaligen Konzentrationsprozess begleitet. Ein Ende dieser Restrukturierung ist noch nicht abzusehen.

## **Veränderte Rahmenbedingungen**

Trotz Globalisierung weltweiter Güter-, Finanz- und zunehmend auch Dienstleistungsmärkte blieb der Umbau der Rüstungsindustrie bisher national orientiert. Dennoch gehört die Globalisierung zu einem von drei wichtigen Faktoren, die den Umbau der Rüstungsindustrien in den 90er Jahren beeinflußt haben. Die beiden anderen Faktoren sind ein verändertes sicherheitspolitisches Umfeld und Trends in der militärischen Nutzung von Technologie.

Die allgemeine sicherheitspolitische Lage hat sich in den 90er Jahren generell deutlich verbessert, mit tragischen Ausnahmen alter und auch neuer Konflikte und Kriege. Eine Veränderung zum Schlechteren, etwa eine Rückkehr zum Kalten Krieg, ist nicht absehbar. Verglichen damit ist das Niveau der Rüstungsproduktion hoch geblieben.

## ***Schlußfolgerung I***

*Angesichts der neuen Sicherheitslage ist davon auszugehen, daß ein weiterer Abbau der Rüstungsindustrie möglich und wahrscheinlich ist.*

*Nur in einigen Fällen ist der Schrumpfungsprozeß bereits abgeschlossen. Die Firmen in den meisten Ländern werden deshalb weiterhin darum bemüht sein müssen, zivile Märkte zu erschließen und die nationalen Regierungen bleiben aufgefordert, diese Bemühungen zu unterstützen.*

Zwei technologische Trends haben besonders starken Einfluß auf die Veränderungen in der Rüstungsindustrie: Erstens die zunehmende Bedeutung von "dual-use"-Technologien, also Verfahren, Komponenten und Endprodukten, die sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich nutzbar sind; und zweitens der Einsatz neuer Erfassungs-, Kommunikations- und Informationsmittel, um eine "Revolutionierung der Kriegführung" zu erreichen. Hierdurch gerät die Rüstungsindustrie unter Anpassungsdruck stärkerer Konkurrenz vorrangig ziviler Firmen. Aber es eröffnen sich auch Chancen für neue Rüstungsgeschäfte. Sollten sich die neuen, im Zweiten Golfkrieg 1990/91 erstmalig getesteten Technologien tatsächlich durchsetzen, könnten traditionelle "Waffenschmieden" Märkte verlieren, auf Kosten von Firmen, die Sensoren, Kommunikationstechnologie und vor allem Computer Hard- und Software verkaufen.

## ***Schlußfolgerung II***

*Die dominierenden technologischen Trends deuten auf weitere weitreichende Veränderungen in der Rüstungsindustrie hin. Die Isolierung der Rüstungsproduktion von ziviler technologischer Entwicklung und ihre Abschirmung von ziviler Konkurrenz erweist sich zunehmend als Sackgasse. Rationale, kosten-orientierte militärische Beschaffungspolitik sollte deshalb auf eine Annäherung militärischer und ziviler Rüstungsproduktion drängen und damit auf eine weitere Reduzierung "klassischer" Rüstungsproduktionskapazitäten.*

Die weiterhin dominierende nationale Orientierung von Rüstungsproduktion gerät zunehmend in Widerspruch zur Globalisierung ziviler Märkte. Rüstungsk Kooperationen, Lizenzproduktion und internationale Kapitalbeteiligungen haben zwar deutlich zugenommen, aber die Rüstungsmärkte sind weiterhin vor ausländischer Konkurrenz geschützt und nationale Rüstungsfirmen von ihren Regierungen privilegiert. Die Frage ist, wie lange diese Sonderstellung angesichts verminderter Sicherheitsprobleme, hoher Kosten und Globalisierung aufrechterhalten werden kann.

## ***Schlußfolgerung III***

*Auch die Rüstungsindustrie kann sich dem Trend der Globalisierung nicht entziehen; zusätzlicher Anpassungsdruck entsteht. Die*

*Regierungen tun gut daran, ihre Politik nationaler Bevorzugung zu überprüfen, auch um Kosten zu sparen. Verstärkte Internationalisierung der Beschaffung und der Rüstungsindustriellen Basis wird die Folge sein, die aber nicht zu einem Nachlassen der Bemühungen um strikte Kontrolle des Transfers von Rüstungstechnologie und Waffen führen darf.*

## **Faktoren des Erfolgs und Mißerfolgs von Rüstungsindustriekonversion**

In den meisten Ländern lag die letzte Entscheidung, wie auf den Rückgang der Nachfrage nach Waffen und die sich verändernden Rahmenbedingungen der Rüstungsproduktion reagiert werden sollte, bei den Managern der Rüstungsfirmen. Diese Entscheidungen wurden vor allem auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Daten getroffen. Aber sie wurden, von Land zu Land unterschiedlich, in starkem Maße auch von staatlicher Politik beeinflusst.

Nationale Regierungen haben, als die einzigen legitimen Nachfrager nach Rüstung, eine Fülle von Möglichkeiten der Einflußnahme auf Rüstungsfirmen und der Unterstützung von Konversion. Überall wurden parallel staatliche Maßnahmen zur Erleichterung der Konversion und zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie, vor allem im Export ergriffen. Unglücklicherweise wurde staatliche Unterstützung der Konversion häufig gerade in solchen Ländern in den Vordergrund gerückt, in denen Möglichkeiten zur Umsetzung der groß angelegten Ankündigungen fehlten, während in Ländern, die mit der Umsetzung weniger Schwierigkeiten gehabt hätten, der Einsatz für Konversion eher schwach war.

Zur Fülle der eingesetzten Konversionsförderinstrumente gehören staatliche Maßnahmen, um die Nachfrage nach zivilen Gütern bei Rüstungsfirmen gezielt zu erhöhen, direkte Unterstützung betrieblicher Konversionsmaßnahmen, spezielle, rüstungnahe Technologieprogramme, Privatisierung und Kommerzialisierung von Rüstungsfirmen, Umschulung, Neugründungen und andere Maßnahmen um Beschäftigungsalternativen zu finden oder auch gezielte Regionalpolitik. Im Gegensatz zur Zeit nach dem Zweiten Weltkrieges, als vor allem die gezielte Förderung der Erhöhung der Nachfrage Konversion erleichterte, war in den 90er Jahren keine einzelne Form der Förderung dominierend. In der Regel wurden angebotsorientierte Politiken, wie etwa die Förderung von dual-use-Technologien oder Finanzierungshilfen für Konversionsprojekte, bevorzugt. Viel wurde versucht, aber häufig mit zu geringem Fördervolumen oder mangelnder Verankerung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik, zusätzlich behindert durch Umsetzungsschwierigkeiten.

## ***Schlußfolgerung IV***

*Gemessen am Ausmaß des Rückgangs der Industrie waren die staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Konversion unterentwickelt. Die parallele Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie führte zu widersprüchlichen Signalen an deren Entscheidungsträger. Konversionspolitik, die wirksam und nachhaltig sein soll, muß sowohl in die allgemeine Wirtschaftspolitik integriert sein als auch ausreichende Mittel zur Verfügung haben. Angesichts der künftig zu erwartenden Rückgänge der Rüstungsproduktion sollten bewährte Politik-Instrumente weiter verbessert und angeboten werden.*

Die Erfahrung der 90er Jahre zeigt, daß rüstungsabhängige Regionen besonders stark vom Rückgang der Rüstungsproduktion betroffen sind. Regionen sind zunächst das schwächste Glied in der Kette der Entscheidungen über Anpassungen der Rüstungsindustrie: sie müssen sehen, wie sie mit den Konsequenzen von Entscheidungen nationaler Regierungen und Manager getroffen werden, fertig werden. Dort bestehen aber auch erhebliche Spielräume für Maßnahmen zur Förderung von Konversion. Regionale wirtschaftliche Diversifikation erleichtert die Abfederung des Schocks. Regionale Arbeitsmarktförderung und -flexibilisierung können Konversion erleichtern. Es gelingt immer wieder, auf diese Situation vorbeugend zu reagieren und regionale Konversion zur Stimulation der Wirtschaft zu nutzen.

### ***Schlußfolgerung V***

*Das Potential für regionale und lokale Initiativen, dem Rückgang von Rüstungsproduktion zu begegnen, wird häufig unterschätzt. Solche Ansätze haben zwei Vorteile: es gelingt in der Regel leichter, ein breites Spektrum an relevanten Akteuren einzubinden, und diese Akteure wiederum kennen die regionalen Probleme und Möglichkeiten. Regionalen und lokalen Initiativen sollte deshalb mehr Unterstützung geboten werden.*

Andere Faktoren sind häufig entscheidend für Erfolg und Mißerfolg. Hierzu gehören unter anderem die Mischung ziviler und militärischer Produktion in einer Firma - die Frage, ob eine "Rüstungskultur" dominiert, die Bereitschaft des Managements, aber auch der Belegschaft, sich auf Konversion einzulassen, der Umfang staatlicher Vorschriften und Eingriffe, das wirtschaftliche Umfeld, die Größe der Firma, der Industriesektor, in dem die Firma aktiv ist, die Intensität des Wettbewerbs in den zivilen Märkten, in die konvertiert werden soll und die Finanzierung der für Konversion nötigen Investitionen.

### ***Schlußfolgerung VI***

*Es gibt keine Patentrezepte für erfolgreiche Konversion. Eine Reihe von Faktoren müssen beachtet werden; Fehlentscheidungen können leicht zu Fehlschlägen führen. Akteure und ihre Bereitschaft zur Konversion sind von zentraler Bedeutung, aber sie können nur erfolgreich sein, wenn das wirtschaftliche Umfeld ihnen eine Chance gibt.*

## **Beschäftigungstrends**

Konversionsbedarf ergibt sich vor allem durch den großen Rückgang der Beschäftigung. Mit weniger als 9,3 Millionen Arbeitsplätzen in der Rüstungsindustrie war 1996 der geringste Beschäftigungsstand seit den 40er Jahren erreicht. Die stärksten Rückgänge waren in Ost- und Westeuropa und den USA zu verzeichnen, während sie in Asien geringer blieben. Zumindest in den OECD-Mitgliedsstaaten wurde der Beschäftigungsrückgang nicht nur durch die sinkende Rüstungsnachfrage sondern auch durch einen starken Anstieg der Produktivität bestimmt.

Es gibt keine verlässlichen Zahlen darüber, wie viele der früher in der Rüstungsproduktion Beschäftigten Arbeit in ziviler Produktion gefunden haben. Eine grobe Einschätzung für OECD Staaten läßt sich auf Grund einer Statistik der 100 größten Rüstungsfirmen machen. Diese Firmen reduzierten zwischen 1990 und 1995 ihre Rüstungsbeschäftigung um ca. ein halbe Million Arbeitskräfte. Gleichzeitig weiteten sie ihre zivile Produktion um fast 100 Milliarden US Dollar aus. Dies bedeutet theoretisch einen Zuwachs an Beschäftigung um ca. eine halbe Millionen Arbeitsplätze, der aber durch die erhöhte Produktivität mehr als kompensiert wurde. Tatsächlich sank die zivile Beschäftigung in den Rüstungsfirmen um eine halbe Million Arbeitskräfte. Aber ohne den Ausbau ziviler Produktion, wäre eine weitere halbe Million Arbeitsplätze verloren gegangen. Innerbetriebliche Konversion durch Ausweitung des zivilen Umsatzes war in diesen Firmen durchaus erfolgreich, im Hinblick auf Beschäftigung allerdings nur sehr begrenzt. Studien über den Verbleib von ehemaligen Rüstungsbeschäftigten, die ihre Betriebe verlassen mußten, bestätigen diese Schlußfolgerungen. In den USA scheinen etwa 2/3 der Beschäftigten innerhalb von zwei Jahren einen Job gefunden zu haben, oft allerdings mit niedrigerer Entlohnung.

## **Schlußfolgerung VII**

*Der Rückgang der weltweiten Rüstungsbeschäftigung war dramatisch und ein Ende ist nicht abzusehen. Innerbetriebliche Konversion lieferte einen, wenn auch kleinen, Beitrag zur Beschäftigungssicherung. Darüber hinaus ist aber aktive Arbeitsmarktpolitik besonders auf regionaler Ebene wichtig, um den gravierenden Folgen weiteren Abbaus der Beschäftigung zu begegnen.*

## **Chaotische Konversion in Rußland**

Eine Mischung aus unrealistischen Plänen und widersprüchlichen *ad hoc* Maßnahmen kennzeichnete die russische Politik zumindest bis Mitte 1997. Die staatlichen Organe versuchten vorrangig, den *status quo* zu erhalten und die Strukturen des "Militär-Industrie Komplex" zu schützen. Auch nach fast einem Jahrzehnt offiziell verkündeter Konversion sind die Rüstungskapazitäten immer noch deutlich überdimensioniert. Paradoxerweise haben sich genau diese *ad hoc* Maßnahmen als nachteilig für die Rüstungsindustrie und deren Konversion erwiesen, weil keine lebensfähigen neuen Strukturen entstanden und Konversion, trotz dreier offizieller Konversionsprogramme nur halbherzig unterstützt wurde.

Eine tatsächliche Verkleinerung des staatlich geschützten Militär-Industrie-Komplexes auf eine geringere Zahl wirtschaftlich lebensfähiger Firmen ist seit 1997 wahrscheinlicher geworden, wenn auch noch nicht endgültig geregelt. Es ist aber sicher, daß zahlreiche Rüstungsfirmen ihre Anstrengungen auf zivilen Märkten verstärken werden müssen.

Im Gegensatz zu den Erwartungen beim Zusammenbruch der UdSSR hatten Firmen aus dem russischen Rüstungssektor beim Übergang in die Marktwirtschaft keine Vorteile gegenüber zivilen Firmen. Auf Grund der wirtschaftlichen Lage waren alle Firmen gezwungen, Anpassungsstrategien zu entwickeln. Einigen Erfolgen in der Konversion stehen zahlreiche Mißerfolge gegenüber. Entscheidend war häufig, ob es den Firmen gelang, über kurzfristige Anpassungsreaktionen zu wirklicher strategischer Umorientierung im Bereich der Unternehmensplanung, Kostenkalkulation und Vermarktung zu kommen. Insgesamt konnten nicht annähernd ausreichend viele Arbeitsplätze geschaffen werden, um den Rückgang der Rüstungsproduktion auszugleichen.

### ***Schlußfolgerung VIII***

*Die russische Regierung muß die Rüstungsindustrie weiter verkleinern und eine konsistente Politik der Unterstützung von Konversion betreiben, die mit den Bedingungen einer Marktwirtschaft kompatibel ist. Dabei müssen starke Widerstände in der Rüstungsindustrie aber auch im Staatsapparat überwunden werden. Durchgreifende Veränderungen zur Schaffung moderner Produktionsanlagen und eines effizienten Managements sind wesentliche Bedingungen für erfolgreichere Konversion.*

## **Staatlich forcierter und Firmen-dominierter Umbau in den USA**

Die US-amerikanischen Erfahrungen des Ab- und Umbaus der Rüstungsindustrie

belegen die hohe Bedeutung staatlicher Vorgaben einerseits und privatwirtschaftlicher Entscheidungen andererseits. Dort wo versucht wurde, partielle Konversion zu betreiben, vorhandene Technologien, Kapazitäten und Fertigkeiten für die Eroberung ziviler Marktanteile zu nutzen, war dies häufig auch erfolgreich. Der Anteil der zivilen Produktion an der Gesamtproduktion der größten 25 US-amerikanischen Lieferanten des Pentagon ist deutlich gestiegen. Allerdings entschied sich eine Reihe von Firmen, insbesondere unter den größten, gegen derartige Diversifikation. Sie setzten ganz bewußt auf eine Stärkung ihrer Position in militärischen Märkten. Die Folge war ein umfassender Konzentrationsprozeß. Drei Mega-Konzerne, die jeweils mehr Rüstungsumsatz haben als in Deutschland und Frankreich zusammen an Waffen beschafft wird, dominieren den Markt.

Die Regierung hat beide Strategien, Diversifikation und Konzentration, nacheinander gefördert. Präsident Clinton verkündete 1993 einen Konversionsplan, der mit einem finanziellen Volumen von fast 20 Milliarden US \$ das weltweit größte staatliche Konversionsprogramm der 90er Jahre überhaupt darstellt. Neben zivil als auch militärisch nutzbarer ("dual use") Technologie wurden auch Fortbildungs- und Qualifizierungsprogramme für Beschäftigte und spezielle Beratungszentren für klein- und mittlere Unternehmen gefördert. Aber schon ab 1994 begann die Regierung, Abstriche an ihrem Konversionsprogramm zu machen. Inzwischen wird "dual use" Technologie nur noch gefördert, wenn der militärische Nutzen eindeutig im Vordergrund steht.

Parallel dazu begann die Regierung Clinton auch, die Konzentration der Rüstungsindustrie zu beschleunigen, zum Beispiel durch die Erstattung der Kosten von Firmenzusammenschlüssen und die verstärkte Förderung von Rüstungsexporten.

Diversifikation war vor allem bei kleineren und mittleren Unternehmen, aber auch einer Reihe von Großkonzernen relativ erfolgreich, vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Kleinere Firmen haben darüber hinaus von staatlichen Finanzierungsprogrammen und lokaler Unterstützung profitiert. Die Konzentrationswelle, die von Finanzinstitutionen der Wall Street massiv unterstützt wurde, hat einen Teil der Diversifizierungsbemühungen wieder rückgängig gemacht. Firmen sind wieder stärker entweder zivil oder militärisch ausgerichtet. Die Strategie der Konzentration in der Rüstung, die viele Tausende Arbeitsplätze kostete, war aus der Sicht der Aktionäre erfolgreich, wie die Gewinnausschüttungen nachhaltig belegen. Insgesamt zeigt also der Restrukturierungsprozeß in den USA ein sehr gemischtes Ergebnis, mit teilweise erfolgreicher Konversion aber auch einer zwar insgesamt geschrumpften, an der Spitze aber stärker konzentrierten Rüstungsindustrie.

## ***Schlußfolgerung IX***

*Trotz einiger Erfolge wurde das große Konversionsprogramm der Regierung Clinton relativ rasch wieder beiseite geschoben. Die*



*erfolgreichen Teile des Programmes können aber als richtungsweisend für künftige Anpassungsprozesse angesehen werden. Allerdings dominieren gegenwärtig in vielen Rüstungsfirmen kurzfristige Gewinnorientierung und Konzepte der Konzentration auf den Rüstungsmarkt, die Konversion behindern.*

### **Chinas doppeldeutige Konversions- und Modernisierungsstrategie**

Konversionspolitik in China soll gleichzeitig helfen, den Rüstungssektor umzubauen und zu modernisieren. Diese beiden Ziele stehen auch in anderen Ländern hinter Konversionsbemühungen, aber nirgendwo wird dies so deutlich wie in China. Nirgendwo gibt es aber auch so große Überkapazitäten. Konversion soll helfen, diese sozialverträglich abzubauen, einen Beitrag zum zivilen Wachstum zu leisten, aber auch die Entwicklung neuer Waffen und moderne Rüstungsproduktionsanlagen zu finanzieren.

Von Konversionsbemühungen wurden nur wenige Rüstungsfirmen ausgenommen. Die anderen waren schon seit den frühen 80er Jahren aufgefordert, zivile Produkte zu entwickeln und zu vermarkten. Eine Reihe neuer organisatorischer und betrieblicher Instrumente förderten dies, ohne die Staatskontrolle aufzugeben. Viele Rüstungsfirmen haben inzwischen einen großen Teil ihrer Fertigung auf zivile Produkte umgestellt. In hohem Maße fraglich bleibt allerdings die Wirtschaftlichkeit der Konversion. Widersprüchliche offizielle Angaben deuten darauf hin, daß viele konvertierende Firmen Defizite erwirtschaften, die durch den Staat abgedeckt werden.

### ***Schlußfolgerung X***

*Bei der Umstrukturierung des weit überdimensionierten chinesischen Rüstungssektors sind bisher wirtschaftliche Gesichtspunkte zu wenig berücksichtigt worden. Ein weiterer starker Abbau der Rüstungsindustrie ist langfristig unvermeidbar.*

### **Widersprüchliche Politik und Praxis in Westeuropa**

Obwohl die Konversion der Rüstungsindustrien in allen westeuropäischen Ländern mit ausgeprägter Rüstungsindustrie diskutiert wurde, blieb die tatsächliche Unterstützung und Umstrukturierung halbherzig. Mehr geschah auf regionaler Ebene, häufig mit Unterstützung durch Programme der Europäischen Union, wie zum Beispiel die KONVER-Programme. Nationale Regierungen waren eher bereit, die Ausweitung der Rüstungsexporte zu unterstützen. Konsolidierung auf nationaler und auch westeuropäischer Ebene blieben widersprüchlich und weitgehend ineffektiv. Trotzdem ist auf der Firmenebene Diversifikation in zivile Märkte, auch durch die Konversion vorhandener Kapazitäten und Fähigkeiten, erfolgt. Die Schwierigkeiten

wurden nicht zuletzt durch die insgesamt wirtschaftlich schlechte Lage verschärft, da zivile Märkte stark umkämpft waren.

In *Frankreich* wurde Konversion erst ab Mitte der 90er Jahre zu einem Thema, weil die Regierung bis dahin versucht hatte, die rüstungsindustriellen Strukturen weitgehend zu erhalten. In *Deutschland* hingegen war der Schrumpfungsprozeß der Rüstungsindustrie in der ersten Hälfte der 90er Jahre besonders stark. Die Bundesregierung weigerte sich aber, ein Konversionsprogramm aufzustellen. Einige Bundesländer hingegen unterstützten Umstellungsprozesse. Eine Reihe von kleineren und mittleren Firmen, aber auch größere Rüstungsfirmen war beim Ausbaus des zivilen Geschäfts erfolgreich, aber es mußten auch Rückschläge hingenommen werden. Auch in *Italien* wurde zwar intensiv über Konversion diskutiert, aber wenig Unterstützung geleistet. In *Großbritannien* sah die konservative Regierung Konversion ausschließlich als Aufgabe der Rüstungsindustrie an, während die 1997 an die Macht gekommene Labour-Regierung zumindest einige Diversifikationsprogramme fördern will. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern ist Konversion in Großbritannien gering geblieben. Die großen Rüstungsfirmen haben durch Aufkäufe kleinerer Firmen und verstärkte Exportbemühungen ihre Position im Rüstungsmarkt gestärkt.

Die Umstrukturierung der Rüstungsindustrien in Westeuropa wird von immer wieder gestarteten und gescheiterten Versuchen überlagert, nationale Eigeninteressen zu überwinden und eine westeuropäische Rüstungsindustrie zu schaffen. Trotz vielfältiger politischer Bekenntnisse zu diesem Ziel hat sich die Sorge, durch stärkere Westeuropäisierung technologische Fähigkeiten, Arbeitsplätze und vor allem nationale Kontrolle zu verlieren, in der Vergangenheit als stärker erwiesen als der Druck, die Industrie an die geringere Nachfrage anzupassen. Es bleibt abzuwarten, ob die starke Konzentration der US-amerikanischen Rüstungsindustrie zu einer Änderung der Politik führen wird.

### ***Schlußfolgerung XI***

*In Westeuropa fehlt es an einer abgestimmten und durchgreifenden Politik gegenüber der Rüstungsindustrie und der Konversion ihrer Überkapazitäten. Die KONVER-Programme der Europäischen Union haben einige Hilfen für Umstrukturierung geleistet. Mehr nationale Unterstützung hätte zu mehr Erfolgen führen können, wenn auch die allgemein schwierige wirtschaftliche Lage der Hauptgrund für die Barrieren industrieller Konversion war. Den Mißerfolgen stehen aber auch viele Erfolgsgeschichten von Konversion gegenüber.*

### **Osteuropäische Konsolidierung in der Transformation**

Konversion der Rüstungsindustrie war nur eines der Probleme. Die Strategien in den

einzelnen Ländern variierten stark. Ungarn und der Tschechischen Republik, wurde die Anpassung weitgehend den Märkten überlassen, mit dem Ergebnis einer starken Schrumpfung des Sektors. In Weißrußland, der Ukraine oder der Slowakei wurde versucht, den Ausbau ziviler Produktion in den vorhandenen industriellen Strukturen zu erreichen, was aber weitgehend scheiterte. Denn die staatliche Unterstützung wurde häufiger zum Stopfen finanzieller Löcher als zur Investition in Konversion benutzt. Auch in Osteuropa wurden die Erwartungen in Konversion weitgehend enttäuscht, wenn es auch durchaus zahlreiche Beispiele gelungener Konversion gibt.

## ***Schlußfolgerung XII***

*In einer Reihe von Ländern Osteuropas bestehen weiterhin Überkapazitäten, die weitere Anpassungen notwendig machen werden. Gezielte staatliche Unterstützung, auch aus dem Ausland, könnte hierbei hilfreich sein.*

## **Ein gemischtes Ergebnis**

In den Bemühungen der Rüstungsfirmen ihre wirtschaftliche Basis zu erhalten, war Konversion ein wichtiges Instrument. Es ging selten um die vollständige Umstellung aller Produktionskapazitäten, sondern in der Regel um partielle Konversion zur Diversifikation von Produktion und Produktpalette. Konversion wurde meist in Verbindung mit anderen Strategien, wie dem Zukauf ziviler Firmen oder zivilen know-hows betrieben. Viele Firmen im Westen waren durchaus erfolgreich bei der Ausweitung des zivilen Geschäftes. Allerdings gelang auf Grund starken Produktivitätswachstums nur in Ausnahmefällen die Sicherung der Beschäftigung. Während in Osteuropa und Rußland die Bilanz auf Grund der Schwierigkeiten auch in zivilen Märkten deutlich schlechter ausfallen muß, wurden in China spektakuläre Konversionserfolge erzielt, wobei allerdings die Wirtschaftlichkeit vieler Konversionsbetriebe fraglich ist.

Parallel zu Konversion und Diversifizierung erhöhte sich der Druck zum Ab- und Umbau der Rüstungsindustrie. In den USA erfolgte eine umfassende Konzentration; jetzt drängen auch in Westeuropa die großen Firmen auf eine Konsolidierung. In Rußland ist 1997 ernsthaft damit begonnen worden, die Strukturen einer kleineren Rüstungsindustrie unter staatlicher Kontrolle zu diskutieren. Auch in China scheint das Bewußtsein zu steigen, daß eine Reorganisation angesichts der hohen Kosten unvermeidlich geworden ist.

Ab- und Umbau kann Konversion nicht ersetzen. Im Gegenteil, sie werden sie zu weiterem Konversionsbedarf führen. Die bisher gemachten Erfahrungen, nicht zuletzt mit Formen und Umfang staatlicher Unterstützung können dabei hilfreich sein, industrielle Konversion in der Zukunft erfolgreicher zu gestalten. Konversion ist schwierig und fordert Engagement der entscheidenden Akteure, in einem dafür

förderlichen wirtschaftlichen und politischen Umfeld. Die Erfahrung zeigt, daß dort, wo Engagement und förderliches Umfeld zusammenkommen, Konversion funktioniert.