

Auf dem Weg zu einer EU-Rüstungsindustrie?

Triebfedern und Hindernisse

von Andreas Seifert

In der Europäischen Union hat sich bereits zum Ende des letzten Jahrhunderts die Einsicht durchgesetzt, dass „man“ dringend etwas für den Erhalt eigener industrieller Fähigkeiten im Bereich der Wehrindustrie tun müsse. Allein die Wortwahl schränkt diesen scheinbar „europäischen Blick“ schon ein. Als nächste Überraschung folgt die Einsicht, nationale Kompetenzen nur erhalten zu können, wenn die Regierungen helfen, sie international zu verankern.

Die Sicht der Staaten/Regierungen auf ihre Rüstungsindustrie ist eine pragmatische und folgt einer letztlich jahrhundertalten Logik – wer seine eigenen Waffen produziert, ist im Falle eines Krieges, einer Verteidigungssituation, nicht auf die Hilfe Dritter angewiesen. Sie sichern sich zudem das alleinige Zugriffsrecht auf Waffen und können damit ihr Gewaltmonopol aufrechterhalten. Waffenproduktion liegt somit im ureigenen Interesse der Staaten. Moderne Kriegstechniken haben dazu geführt, dass Staaten ihre Waffen nicht mehr in eigener Regie erstellen, sondern Unternehmer damit beauftragen, dies in ihrem Namen und auf ihrem Territorium zu tun. Im ausgehenden 20. Jahrhundert zeigt sich, dass die Komplexität der Waffen dermaßen zugenommen hat, dass es selbst für reichere Gesellschaften zusehends schwerer wird, die Geldmittel hierfür aufzubringen und die Kompetenzen für die Entwicklung von Waffen auf ihrem Territorium zu bündeln.

Aus diesem Grund nimmt auch aus Sicht der Bundesregierung die EU-Ebene an Bedeutung zu, wenn etwa im „Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland“ aus dem Juli 2015 das Ziel formuliert wird, „den bisher stark fragmentierten europäischen Verteidigungsmarkt neu zu gestalten und die wehrtechnische industrielle Basis Europas zu stärken“. Weiter heißt es darin: „Es ist unser erklärtes Ziel, zukünftig neue Beschaffungsprogramme zunehmend gemeinsam mit unseren Partnern in der Europäischen Union durchzuführen. [...] Mehr gemeinsame, möglichst standardisierte Entwicklung und Beschaffung wird mittel- bis langfristig zu mehr Zusammenarbeit und darüber hinaus auch zur Konsolidierung in der Verteidigungsindustrie in Europa führen. [...] Die Bundesregierung setzt verstärkt auf eine europäische Zusammenarbeit bis hin zum Zusammengehen von in einzelnen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen unter Wahrnehmung der nationalen Interessen. Die Bündelung technologischer Stärken wird die wirtschaftliche Bedeutung europäischer Projekte im internationalen Wettbewerb entscheidend erhöhen.“

Konsolidierungsdruck

Sinkende Verteidigungsbudgets und damit schrumpfende heimische Märkte, Konkurrenzsituationen im internationalen Waffenmarkt, steigende Entwicklungskosten für Systeme und Teilsysteme lassen die von den Staaten bevorzugten „nationalen“ Lösungen zusehend als Luxusprojekte erscheinen. Angesichts der über die Bündnisstrukturen geforderten Interoperabilität der Endprodukte

entstehen, in der Lesart der Regierungen und der Kommission in Brüssel, zudem neue Herausforderungen. Einerseits erscheinen damit die nationalen technologischen Alleingänge wenig zielführend. Andererseits entstehen, europaweit betrachtet, aber dann auch wesentliche „Redundanzen“ und „Überkapazitäten“ in der Rüstungsproduktion, da alle Firmen dieselben Standards zu bedienen suchen.

Die Mitgliedsstaaten EU haben in ihren Prozessen mit einem ganzen Strauß von Maßnahmen darauf reagiert – „man“ hat schon recht früh, 1996, mit OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, Gemeinsamen Organisation für Rüstungskoordination) eine Organisation gegründet, um projektbezogen den Austausch zwischen den beteiligten Beschaffer-Ländern zu organisieren. OCCAR betreut heute dreizehn gemeinsame Beschaffungsprojekte für die sechs Kernpartner (Deutschland, Frankreich, Spanien, Belgien, Großbritannien, Italien). Dennoch, entgegen dem ursprünglichen Plan sind nicht alle Kernländer immer an allen Projekten beteiligt, sondern meist nur eine Auswahl von ihnen (siehe Tabelle 1). Um 2000 herum haben dann Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien und Großbritannien noch einen weiteren Schritt getan und mit einem Rahmenvertrag über „Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und Tätigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie“ EDIR (European Defence Industry Restructuring) die Rechtsgrundlage geschaffen, auf der heute Fusionen im europäischen Rahmen verhandelt werden. Sowohl OCCAR als auch EDIR fanden die Zustimmung der (Groß-)Industrie. Umgekehrt sind beide Institutionen nicht mit einer einheitlichen und in die Strukturen der EU eingebetteten Politik zu vergleichen. Hierfür wollte man ab 2004 mit der European Defence Agency EDA noch einen Schritt weiter gehen. Sie sollte nicht konkrete Projekte managen, sondern auch eigene Initiativen starten können. Die EDA funktioniert dabei nicht nur als eine Behörde, die versucht, im Rahmen der zwischenstaatlichen Verträge, ein Projekt durchzuführen und damit Synergien und Kostenreduktionen herbeizuführen, sondern sie strukturiert die Beschaffung als ganzen Prozess und wirkt damit auch disziplinierend auf die Mitgliedsländer der Union. Diese Form der strukturierten Zusammenarbeit bevorzugt große Staaten mit großen Budgets gegenüber den kleinen und wirkt somit auch als treibende Kraft bei Konzentrationsprozessen.

Die in den jeweiligen Institutionen/Organisationen engagierten Staaten sind sich darin einig, dass die Verteidigungsindustrie in Europa aufgebläht und einfach zu teuer ist und das sich in einer Kooperation und in der Beseitigung von Redundanzen und Überkapazitäten auch technologisch bessere Produkte herstellen lassen. Ein einheitliches Auftreten eines großen Rüstungsunternehmens aus Europa, so die Idee, kann zudem dessen Chancen bei internationalen Waffendeals erhöhen und sich damit auch „kostensenkend“ auf die heimische Beschaffung auswirken. Hier wird dann als Argument der Status quo ange-

Projekt	Deutschland	Frankreich	Spanien	Belgien	GB	Italien	Sonstige beteiligte Staaten
A 400 M Strategischer Lufttransporter	x	x	x	x	x		Niederlande, Türkei, Polen, Schweden, Finnland, Luxemburg
Boxer gepanzertes Fahrzeug	x						Niederlande, Litauen
Cobra Waffenortungssystem	x	x					
ESSOR, European Software defined Radio, digitales Kommunikationssystem		x	x			x	Polen, Schweden, Finnland
FREMM, Mehrrollenfregatte		x				x	
FSAF-PAAMS, Raketenabwehrsystem		x			x	x	
LSS Truppenversorger						x	
MALE RPAS, Drohne für mittlere Flughöhe	x	x	x			x	
MMCM, Automatisches Abwehrsystem für Seeminen		x			x		
MMF, Anschaffung und Betrieb einer Luftankerflotte							Niederlande, Luxemburg – mit der EDA
MUSIS-FA, Koordination im Rahmen der Entwicklung von satellitengestützter Bilderfassung		x				x	
PPA, Mehrrollen Patrouillenschiff						x	
Tiger, Mehrrollen Kampfhubschrauber	x	x	x				

Sämtliche aktuellen OCCAR-Projekte (Stand Anfang 2017)

führt, in dem sich die europäischen Unternehmen gegenseitig international Konkurrenz machen und ggf. keiner von ihnen den Zuschlag erhält.

So veröffentlichte der „Munich Security Report“ im Februar 2017 Daten einer Erhebung von McKinsey, denen zufolge in der EU 178 große Waffensysteme in Betrieb seien, während es in den USA (bei weit größerem Budget) gerade einmal 30 wären. Ohne einen Abbau dieser „Überkapazitäten“ – u.a. durch Fusionen und Übernahmen – werde die europäische rüstungsindustrielle Basis zunehmend unter Druck geraten, so die Kernbotschaft. Das Ziel all dieser Maßnahmen ist es also, die schiere Zahl der Unternehmen in Europa drastisch zu reduzieren und Unternehmen zu schaffen, die in der Lage sind, modernste Technik aus einer Hand zu liefern.

Eine Restrukturierung der Verteidigungsindustrie hätte für die Staaten Vorteile:

- trotz geringer eigener Abnahme, vertretbare Kosten für die Systeme;
- eine höhere Effizienz im Einsatz von Forschungsbeförderungen (sprich: neue Potentiale für weitere und andere Produkte);
- modernere Waffen und einfachere Herstellung von Inoperabilität;

- eine höhere Versorgungssicherheit mit Ersatzteilen (indem durch die Größe der neuen Unternehmen deren prinzipielle Überlebensfähigkeit erhöht wird). Ggf. sogar im Einsatz eine schnellere Bereitstellung von Verbrauchsmaterial durch andere Partnerländer.

Die Idee einer zahlenmäßig reduzierten Rüstungsindustrie besteht also nicht nur darin, die Kosten senken, sondern auch gleichzeitig die Einsatzfähigkeit erhöhen.

Nationale Befindlichkeiten

Vor allem die EU-Kommission versucht über eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere die Etablierung eines EU-Rüstungsmarktes über das sog. Defence Package, die Konzentrationsprozesse in diesem Sektor voranzubringen. Dennoch, jede Form von Rüstungskooperation in der EU ist mit einem ganz entscheidenden Handicap versehen: Nationale Befindlichkeiten und Schwerpunkte. Grundgedanke ist dabei, dass Staaten die eigene wehrtechnische, wehrindustrielle Basis als Grundvoraussetzung der Aufrechterhaltung ihrer Souveränität erscheint. Interdependenzen werden als Abhängigkeiten verstanden und möglicherweise entstehende technologische Lücken als strategischer Nachteil. Die (eigene) Verteidigungsindus-



Leclerc-Panzer von Nexter.

Quelle: OpenPhoto.net/CC BY-SA 2.5

trie wird dabei mit Argusaugen bewacht – lieber geht ein Unternehmen Pleite, als dass man es einem Investor aus dem Ausland überlässt, von dem man ein Abwandern des Know-Hows vermutet – oder der Staat füttert ein Unternehmen, das als strategisch erkannt wurde, mit überbeurteilten Aufträgen durch, um die Kompetenzen zu erhalten. Deshalb sind auch einige Staaten bereit, mehr zu bezahlen, wenn es gleichzeitig dazu dient, eine eigene Industrie zu erhalten – nach dem Motto: lieber mehr zahlen, als importieren.

Für kleinere Staaten ist dies bald unbezahlbar – für größere geht es darum, ihre Industrie über den Export oder mit Fusionen mit anderen Unternehmen am Leben zu halten und mit dem Absatz zu versorgen, der die Stückkosten wieder senkt. Es zeigt sich, dass diejenigen Länder, die sich in einer offensiven Rolle Europas einig sind, verstärkt auf eine Kooperation (meint Übernahme anderer) drängen, wohingegen es für die anderen ggf. darum geht, die Reste ihrer nationalen Industrie überhaupt zu erhalten, um im Verteidigungsfall agieren zu können. OCCAR, EDA, EDIR versuchen diese nationalen Vorbehalte zu berücksichtigen und verzetteln sich dabei in der Projektorganisation.

Die großen Rüstungsproduzenten sind dabei schon längst mit einigen transnationalen Kooperationen eng miteinander verbunden, reproduzieren dabei aber einen enormen bürokratischen Überbau und verursachen damit Kosten im Aufbau von Redundanzen. Airbus und MBDA sind dafür gute Beispiele.

Fusionen von Unternehmen über die Staatsgrenzen hinweg werden als Politikum begriffen. Was nun ganz kurz noch an einem Beispiel deutlich verdeutlicht werden soll.

EU-Panzerchampion

Die deutschen Panzerbauschmieden Kraus-Maffei-Wegman (2100 Mitarbeiter / 750 Mio. € Umsatz) ist letztlich zu klein, um am internationalen Markt dauerhaft mitzuspielen – die Leopard-Panzer sind zwar technologische Spitzenleistung, aber eben auch teuer. Zudem beklagt sich der Hersteller über eine strenge Gesetzgebung, die ihn im Export in Teilen behindert, wohingegen die unmittelbare Konkurrenz im Ausland, so die Firmenaussage, wesentliche staatliche Unterstützung erhält und nahezu ungehindert exportieren darf.

Von ministerieller Seite ganz auf den Erhalt der nationalen Fähigkeit zum Panzerbau gedacht, dachte man laut

über eine mögliche Fusion mit Rheinmetall (10.500 Mitarbeiter / 2,6 Mrd. € im Rüstungsbereich) nach – diese Fusion würde, so die Hoffnung, einen großen deutschen Anbieter entstehen lassen, der international mitspielen kann. Diese Lösung wurde aber von den Besitzern der Unternehmen kaum als eine Option wahrgenommen.

Mit der Fusion mit dem französischen Staatsunternehmen Nexter (3300 Mitarbeiter und knapp 1,2 Mrd. Umsatz) wurde dann über eine „europäische“ Lösung nachgedacht, die zwar nicht das Optimum darstellt, aber im Kalkül dem Lippenbekenntnis nach einer europäischen Restrukturierung der Rüstungsindustrie noch am nächsten kam. In Frankreich wurde diese Fusion ebenso kritisch begleitet, wie in Deutschland – beide politische Seiten ringen dabei um Einfluss und auch technologische Vorteile.

Deutsche Politiker wie der Obmann der SPD im Verteidigungsausschuss Rainer Arnold wettern dabei in erstaunlicher Pflichterfüllung: „Um von der starken französischen Präsenz nicht untergebuttert zu werden, müssen wir, wie die Franzosen, konsequent an nationalen Interessen festhalten und diese bei Zusammenschlüssen entsprechend verteidigen. [...] Mit der Fusion wird KMW zunehmend ein französisches Unternehmen, und die auch mit Steuermitteln aufgebaute Technologie wandert ins Nachbarland ab. Deutschland würde seinen Spitzenplatz unwiederbringlich verlieren. Und der ‚Leopard der Zukunft‘ würde ein Franzose.“ Auch in der CDU regte sich Widerstand, wenn deren Verteidigungsexperte Roderich Kiesewetter etwa zu Protokoll gibt: „Damit erscheint mir die bevorstehende Fusion eher eine Schwächung unserer Kernkompetenzen zu bedeuten, weil bisherige Kooperationen mit Frankreich, zum Beispiel im Flugzeug- und Satellitenbau, immer zu Lasten und zum Nachteil deutscher Kernfähigkeiten ausgegangen sind.“

Das neue Unternehmen, das nun nach erfolgter Fusion, KNDS – KMW + Nexter Defence Systems – heißt, ist erst einmal nur eine Holding in Holland, die zu je 50% der Wegmann&Co und der GIAT Industries gehören, die der Familie Wegmann, bzw. dem französischen Staat zuzuordnen sind. Von außen ist außer ein paar ersten gemeinsamen Messeauftritten noch nicht viel von der Kooperation zu sehen.¹ Was aus dem gesamten schwierigen Fusionsprozess jedenfalls offensichtlich wird, ist das allgegenwärtige Spannungsverhältnis zwischen europäischer Konsolidierungslogik und nationalen Interessensvorbehalten, die sich ein ums andere Mal im Weg stehen und die Herausbildung einer EU-Rüstungsindustrie zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch erheblich abbremsen.

Anmerkung

- 1 Ein Punkt wird vielleicht auch nicht so schnell zu sehen sein, da man die Öffentlichkeit in den Prozessen scheut: Einer der großen Vorteile, so kann man vermuten, besteht für das neue Unternehmen darin, über die Firmenkonstruktion die Exportrichtlinien Deutschlands für Kriegswaffen zu umgehen. Denn bei den Verhandlungen berief man sich auf ein noch unter dem Kanzler Schmidt ausgehandeltes Abkommen von 1972 wonach für fusionierte Unternehmen eine Art Stillhalteabkommen gibt, wenn eines der Länder (Frankreich Deutschland) auf Grundlage seiner Gesetzgebung einen Export genehmigt hat. Sollte es also möglich sein, für Panzer aus deutscher Produktion, die KNDS über Frankreich exportiert, auch dort eine Genehmigung zu erhalten?