ETH zürich

ETH Library

Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen

Other Publication

Author(s):
Zapfe, Martin; Haas, Michael

Publication date:
2015-11

Permanent link:
https://doi.org/https://doi.org/10.3929/ethz-a-010681928

Rights / license:
In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:
CSS Analysen zur Sicherheitspolitik 181

This page was generated automatically upon download from the ETH Zurich Research Collection.
For more information, please consult the Terms of use.

Nr. 181, November 2015, Herausgeber: Christian Nünlist

Rüstungsbeschaffung (1): Politisch-militärischer Rahmen

Auch nach der sicherheitspolitischen «Wasserscheide» von 2014 sind entscheidende Durchbrüche in Richtung einer Europäisierung der Rüstungsbeschaffung in Europa nicht zu erwarten. Mittel- und langfristig könnten jedoch graduelle militärische Harmonisierung und ökonomische Integration zu effizienteren und militärisch sinnvolleren Beschaffungsprozessen führen.

Von Martin Zapfe und Michael Haas

Seit der russischen Annexion der Krim und dem offenen Ausgreifen des «Islamischen Staates» (IS) im Jahr 2014 stellt sich die Frage der Verteidigungsfähigkeit europäischer Staaten mit neuer Dringlichkeit. Ein wichtiges Element ist hierbei mittelfristig die Beschaffung von Rüstungsgütern, insbesondere von Grosswaffensystemen wie Kampfflugzeugen und Kriegsschiffen. Daher ist eine Betrachtung der zugrundeliegenden Strukturen und Prozesse zeitlich und thematisch relevant. Diese sind dabei für alle europäischen Staaten prinzipiell vergleichbar – gleich, ob sie in NATO und EU organisiert sind oder ausserhalb dieser Organisationen stehen.

Diese Analyse beschäftigt sich mit den politisch-militärischen Rahmenbedingungen für zukünftige Rüstungsbeschaffungen in Europa. Im Zentrum stehen zwei Fragen: Was sind die strukturellen Grundprobleme europäischer Rüstungsbeschaffung? Und in welchen Bereichen könnten die Zeichen für eine engere europäische Kooperation dennoch günstig stehen? Unsere begleitende CSS-Analyse Nr. 182 untersucht darüber hinaus die Dynamiken gegenwärtiger und zukünftiger Rüstungsprogramme und die militärisch-technologischen Implikationen für die Rüstungsbeschaffung.

Ein Militärtransportflugzeug vom Typ Airbus A400M wird im Airbus-Montagewerk in Sevilla, Spanien, geparkt (14.9.2015). *Marcelo del Pozo / Reuters*

Oft wurden in der Vergangenheit grosse Erwartungen an Kooperationsprojekte und eine «Europäisierung» sowohl der Rüstungsbeschaffung als auch der Rüstungsindustrie geäussert – und fast ebenso oft wurden diese Erwartungen enttäuscht. Das wird sich nicht grundlegend ändern. Allen Aspekten der europäischen Rüstungsbeschaffung ist gemein, dass keine relevanten Entwicklungen gegen den politischen Willen der Einzelstaaten möglich sind. Es gilt daher zunächst, unrealistische Erwartungen zu begraben: Rüstungsbeschaffung in Europa wird noch auf lange Zeit national geprägt bleiben; Schritte in die Richtung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsbeschaffung sind zwar gemacht, werden aber nur mittel- und langfristig Ergebnisse bringen können. Wenn zaghafte Fortschritte zu erwarten sind, dann zunächst durch militärische und rüstungswirtschaftliche Dynamiken.

Grundbedingungen und -probleme

Zunächst gilt es, die Grundbedingungen von Rüstungsbeschaffung in Europa darzustellen. Rüstungsmärkte unterliegen nicht primär ökonomischen Effizienzkrite-

© 2015 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

rien. Sie sollen zuallererst eine zuverlässige, technisch ausreichend entwickelte Quelle für die Armeen der einzelnen Staaten sein. Versorgungssicherheit und militärische Überlegenheit waren und sind deshalb konzeptionell bedeutender als reine ökonomische Effizienz. Gleichzeitig stehen Verteidigungsausgaben unter einem hohen innenpolitischen Rechtfertigungsdruck. Die finanziellen Rahmenbedingungen verschärfen sich bereits seit Jahrzehnten, unabhängig von den Budgetentwicklungen der europäischen Staaten.

Grund ist das so genannte «verteidigungsökonomische Problem»: Moderne Waffensysteme haben an technischer Komplexität rapide zugenommen und bedürfen eines immensen Aufwandes an Forschung und Entwicklung (F&E); dadurch werden die Waffensysteme insgesamt immer teurer – die durchschnittliche Inflation für Verteidigungsgüter im Hochtechnologiebereich wird oft mit 10 Prozent pro Jahr angegeben. Da die Verteidigungsbudgets nicht Schritt halten oder sogar sinken, werden weniger Waffensysteme gekauft, was jedoch im Extremfall kaum Ersparnisse bringt, weil gleichzeitig der Stückpreis durch fixe F&E-Ausgaben und Produktionskosten steigt. Gerade in westlichen Nationen mit ihren – bemessen an der Wirtschaftskraft – geringen Rüstungsausgaben, jedoch im weltweiten Vergleich hochtechnisierten Armeen, ist dies problematisch.

Rüstungsbeschaffung in Europa wird noch auf lange Zeit national geprägt sein.

Aus diesem Teufelskreis der Verteidigungsinflation auszubrechen, ist die ökonomische Grundmotivation zwischenstaatlicher Kooperation in der Rüstungsbeschaffung. Die Grundprobleme solcher Kooperation werden mit Blick auf die klassischen Marktteilnehmer – Käufer, Verkäufer und Regulierer – in der Rüstungsbeschaffung deutlich.

Mit Blick auf die *Käufer* soll durch eine engere Kooperation der Staaten der Effizienzgrad der Beschaffungen erhöht werden. So sollen F&E-Ausgaben gemeinsam getragen und die Stückzahlen erhöht werden. Am bekanntesten sind multinationale Kooperationen zur Entwicklung und Produktion von hochkomplexen Waffensystemen wie den Kampfflugzeugen *Panavia Tornado* (drei Projektnationen) und *Eurofighter Typhoon* (vier Nationen). Projekte dieser Art dienen als langfristiger Kooperationsrahmen für nationale Verteidigungsindustrien, bedürfen einer harmonisierten militärischen Fähigkeitsplanung und sind so die öffentlichkeitswirksamsten Symbole für multinationale Kooperation. Aber schon hier ist die Interessenlage der europäischen Staaten als Käufer nicht einhellig «europäisch»: Vor allem kleinere Mitgliedstaaten ohne nennenswerte eigene Rüstungsbasis bevorzugen oftmals den Kauf von Rüstungsgütern aus den USA und haben kein Interesse an einem konsolidierten europäischen Markt. Neben dem Wunsch, sich komplexen und teuren multinationalen Projekten zu entziehen, sind hier Gründe einer Allianzbindung an die USA von entscheidender Bedeutung.

Eine der Grundbedingungen für zwischenstaatliche Kooperation ist ein zumindest kompatibles militärisches Bedürfnis der nationalen Armeen. In Europa sind es vor allem NATO und EU, die zur Harmonisierung beizutragen suchen. Innerhalb der NATO soll die Streitkräfteplanung im Rahmen des *NATO Defence Planning Process* harmonisiert werden; im Rahmen der EU soll die 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) in diese Richtung wirken. Besonders in die EVA wurden viele Hoffnungen gesetzt; die bisherigen Ergebnisse sind jedoch ernüchternd. Sie ist nicht Teil der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), sondern wird direkt von den Mitgliedstaaten gesteuert, die an einer eigenständig aktiven Agentur bisher wenig Interesse fanden. Trotz jahrzehntelanger militärischer Kooperation im Rahmen der NATO und der GSVP entscheiden die Staaten nach wie vor weitgehend unkoordiniert über Streitkräfteplanung. Das gilt für Landsysteme in besonderem Masse. So entwickeln und beschaffen zum Beispiel Polen, Frankreich und Deutschland momentan ihre gesamte Breite an Landfahrzeugen grösstenteils unkoordiniert und meist bei nationalen Herstellern.

Die *Verkäufer* sind traditionell staatseigene beziehungsweise staatsnahe Industrien. Weil sie über ein halbes Jahrhundert lang von den Regeln des europäischen Binnenmarktes ausgenommen wurden, sind diese Industrien auch heute noch überwiegend national strukturiert. Erst seit dem Beginn des letzten Jahrzehnts sind substanzielle Konsolidierungen zu beobachten – die Airbus Group und das auf Lenkflugkörper spezialisierte Unternehmen MBDA zählen zu den bekanntesten. Dies betrifft jedoch weitgehend die F&E-intensive Luft- und Raumfahrt. Die europäische Industrie für Land- und Marinesysteme ist hingegen noch immer stark fragmentiert. Von weiteren Konsolidierungen versprechen sich Befürworter daher den Abbau von Überkapazitäten und Duplizierungen. Kritiker hingegen sehen die Entstehung von europäischen «Hoflieferanten» ohne ausreichenden Wettbewerb und ungesunder, politisch unkontrollierbarer Marktmacht.

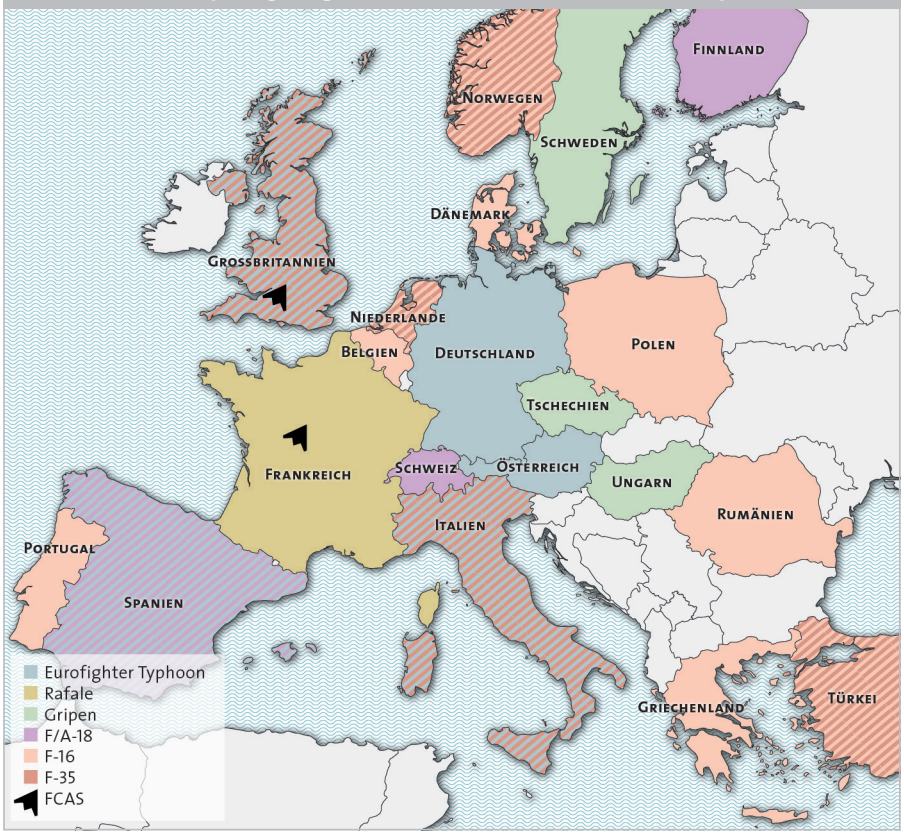
Insgesamt haben die 2007 begonnenen Bemühungen der EU, die Konsolidierung der Industrie in Richtung einer Europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis (EDTIB) zu fördern, jedoch wenig vorzeigbare Resultate erzielt. Zu gegensätzlich sind die Interessen von Staaten mit und ohne starker Verteidigungsindustrie, und zu wenig bereit scheinen vor allem erstere, zugunsten einer Konsolidierung der Industrien eigene Arbeitsplätze und Interessen zu gefährden. Weitergehende Pläne auf EU-Ebene scheinen somit wenig aussichtsreich, und die EU wird über die wichtige Rolle eines Mahners zunächst nicht hinauskommen.

Anders sieht es bei der *Regulierung* von Rüstungsbeschaffung aus. Diese bestand über Jahrzehnte faktisch aus Massnahmen des nationalen Protektionismus. Erst 2009 setzte die EU mit ihrem «Verteidigungspaket» eine Ausweitung des Binnenmarktes auf Verteidigungsgüter durch – notabene als Kompromisspaket mit zahlreichen wichtigen Ausnahmen. Zwar wurde die noch immer überwiegend nationale Vergabe von Rüstungsaufträgen durch die Staaten eingehegt und die über Jahrzehnte eingeübte Praxis, Rüstungsgeschäfte vom europäischen Binnenmarkt auszunehmen, beendet. Gleichzeitig anerkennen die beiden im Paket enthaltenen Richtlinien der EU die Realität eines andauernden Protektionismus, erlauben explizit die Kooperation in Grossprojekten ohne Wettbewerb und setzen eher auf eine langfristige, graduelle Europäisierung der Vergabe von Rüstungsaufträgen. Dementsprechend werden die seit langem kritisierten, aber schlicht den politischen Charakter von Rüstungsbeschaffungen betonenden Bestandteile von Rüstungsgeschäften auch weiterhin zu beobachten sein: Sowohl die oftmals ineffiziente Aufteilung von Arbeitspaketen entsprechend den Finanzierungsanteilen der Staaten bei Kooperationsprojekten *(juste retour)* als auch Kompensationsgeschäfte

(offsets) werden auf absehbare Zeit höchstens reguliert, nicht jedoch verhindert werden können.

Dies gilt umso mehr, als der globale Rüstungsexportmarkt auch in Zukunft ohne entsprechende Arrangements nicht denkbar sein wird. Hier sind zudem die kritischen Exportgesetze für Ausfuhren in Nicht-EU-Länder weiterhin strikt national und ein substanzielles Hindernis für jede multinationale Kooperation. Zwischen wichtigen rüstungsexportierenden Staaten bestehen erhebliche Unterschiede in der strategischen und moralischen Bewertung von Rüstungsexporten – zumal europäische Waffensysteme und die sie hauptsächlich nutzenden Staaten auf dem Exportmarkt direkte Konkurrenten sind. Solange profitable Aufträge innerhalb Europas rar sind und solange die meisten Staaten von direkten Subventionen an die Rüstungsindustrie absehen, bleibt der Export die einzige weitere Einnahmequelle für die produzierende Industrie. Eine verbindliche Harmonisierung der Exportvorgaben ist somit angesichts tiefgreifender politischer Differenzen zwischen den europäischen Staaten nicht in Sicht.

Mehrzweckkampfflugzeuge der 4. und 5. Generation in Europa



Konsolidierung auf Umwegen

Insgesamt sind wichtige erste Schritte zu einem europäisch regulierten Verteidigungsmarkt getan, die mit der Zeit Resultate bringen können. Der Spielraum der rechtlichen Beeinflussung scheint jedoch mit Blick auf den Binnenmarkt seit 2009 und bis auf Weiteres ausgereizt. Vielversprechender und womöglich kurzfristig bedeutender sind wohl Entwicklungen auf der Käufer- und Verkäuferseite, mithin militärische und industriepolitische Dynamiken.

Militärische Dynamiken

Institutionelle Versuche von NATO und EU, Fähigkeitsanforderungen zu harmonisieren, waren bisher wenig wirksam. Erfolgversprechender wären Programme von Mitgliedstaaten, die mittelfristig Fakten schaffen und durch gemeinsame Waffensysteme, den gemeinsamen Unterhalt und die Weiterentwicklung dieser Systeme zu Pfadabhängigkeiten und Interdependenzen zwischen den Staaten führen. Zumindest in dieser Hinsicht erscheint der militärpolitische Zeitgeist angesichts der Ukraine-Krise günstig gestimmt, und das könnte vor allem die NATO betreffen.

Für die Atlantische Allianz und ihre Mitgliedstaaten steht mit der russischen Annexion der Krim, dem Krieg in der Ukraine und der sich abzeichnenden Möglichkeit des Bündnisfalles im Südosten der Allianz die Planung für die Bündnisverteidigung im Fokus – trotz so genannter «hybrider» Bedrohungen militärisch im Kern eine Vorbereitung auf konventionelle Gefechte höherer Intensität. In diesen Szenarien stehen tendenziell jene Fähigkeiten im Vordergrund, die auf hochtechnisierter und schwerer Ausrüstung beruhen: Hochtechnisiert, da unter anderem luftgestützte Waffensysteme und Lenkmunition verschiedenster Typen von kritischer Bedeutung sein würden, die sich traditionell durch einen hohen F&E-Aufwand auszeichnen. Schwer, da die Eingreifverbände der NATO-Mitgliedstaaten wesentlich auf mechanisierten und gepanzerten Gefechtsverbänden aufbauen würden. Heutige Modelle von Pooling & Sharing hingegen beruhen auf Konflikten geringer Intensität und konnten bisher keine Impulse zu gemeinsamen Beschaffungsvorhaben setzen. Das wird sich auch in Zukunft kaum ändern.

Die sicherheitspolitische Reorientierung von 2014 hat somit zur Folge, dass auch nach dem Auslaufen der gegenwärtig bestehenden Grossprojekte (z.B. Eurofighter, A400M, Tiger) wieder eine prinzipielle Perspektive für F&E-intensive Kooperationsprojekte besteht. Dies gilt vorneweg für die verschiedenen Technologieträger in Richtung bewaffneter und unbewaffneter europäischer Drohnen (siehe begleitende Analyse) ebenso wie, in geringerem Masse, für die Entwicklung zukunftsfähiger Gefechtsfahrzeuge. Insbesondere die kleineren osteuropäischen Staaten zeigen neues Interesse an europäischen Landfahrzeugen, ohne notwendigerweise über die Mittel zu Neubeschaffung, Unterhalt- und Trainingsanlagen zu verfügen. Hier eröffnen sich neben der gemeinsamen Beschaffung auch weniger beachtete Optionen, wie etwa das Leasing von Grosswaffensystemen, das zuletzt in den 1970er-Jahren diskutiert wurde und schon im ISAF-Einsatz in Afghanistan zum Tragen kam. So könnten grössere Staaten im Bestand befindliches Material an östliche NATO-Staaten leasen, diese bei Wartung und Ausbildung unterstützen und somit die Grundlage für eine spätere Zusammenarbeit in der Rüstungsbeschaffung legen. Die Rückbesinnung auf konventionelle Verteidigung könnte auf diesen Wegen neue Impulse zu gemeinsamen Beschaffungsprogrammen der europäischen Staaten bringen.

© 2015 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Weiterführende Literatur

Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy: A New Perspective,* London 2011.

Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context,* Cambridge 2014.

Nikolaos Karampekios/Iraklis Oikonomou (Hrsg.), *The European Defence Agency: Arming Europe,* London 2015.

Industrielle Dynamiken

Vorsichtige Fortschritte in Richtung einer Konsolidierung sind jüngst auch in der Verteidigungsindustrie erkennbar. Fusionen und Übernahmen im Rüstungssektor geschehen nicht ohne Zustimmung der jeweiligen Regierungen – sie sind aber eben auch nicht zwingend initiativ von ihnen abhängig. Hier gibt es durchaus Spielraum für ein weiteres Zusammenwachsen auch ohne einen «Masterplan» der Regierungen für die Rüstungsintegration.

Nachdem in den 2000er-Jahren die Luft- und Raumfahrtindustrie in Europa grosse Schritte zu einigen wenigen meist transnationalen Marktführern gemacht hatte, sind substanzielle Verschiebungen über längere Zeit ausgeblieben. Zwar sind die grossen Unternehmen wie Thales, Airbus Group oder BAE Systems untereinander durch Anteilseigentum und Joint Ventures stark vernetzt; im Kern besteht jedoch weiterhin eine Trennung zwischen den führenden nationalen Verteidigungsindustrien. Nachdem der «grosse Wurf» der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie, die Fusion der Airbus Group und BAE Systems, im Jahr 2011 an politischem Widerstand gescheitert ist, sind hier zunächst keine umfangreichen Veränderungen absehbar. Noch stärker fragmentiert ist traditionell der Markt für See- und Landsysteme. Vor allem Landfahrzeuge sind weniger F&E-intensiv, und der Teufelskreis des «verteidigungsökonomischen Problems» hat die Staaten hier bisher weniger stark zur Kooperation gedrängt, zumal gleichzeitig der Verlust von Arbeitsplätzen droht. Bestehende und geplante Beschaffungsvorhaben von Landsystemen machen deutlich, dass der Trend zur Beschaffung bei nationalen Lieferanten ungebrochen ist.

Vor diesem Hintergrund ist die im August 2015 vereinbarte Fusion der Landsystemhersteller Nexter (Frankreich) und KMW (Deutschland) von Bedeutung. So droht entgegen mancher Befürchtung momentan kein Quasi-Monopol, sondern es scheint ein grenzübergreifender Konzern mit weiterhin starken, auch europäischen Wettbewerbern zu entstehen. Zwar sind die Staatsinteressen nach wie vor dominant und die französische Regierung sichert ihre Interessen über eine «goldene Aktie», wohl auch mit Blick auf künftige Exportmärkte. Dennoch gehorcht dieser Schritt eher den Marktgesetzen als frühere Fusionen, und die handelnden Personen haben weitere Zukäufe in Aussicht gestellt. In Anbetracht der Bedeutung beider Unternehmen in der Produktion von Kampfpanzern könnte dieser Schritt Signalwirkung haben.

Weitere Initiativen zur Konsolidierung der industriellen Basis sind in erster Linie von Industrieseite zu erwarten.

Somit besteht durchaus die Möglichkeit eines *Trickle-down*-Effektes dieser Fusion in der fragmentierten Herstellerlandschaft für Landsysteme. Die Hürden sind hoch, und in wichtigen Staaten wie beispielsweise Polen zeichnet sich im Gegenteil eine konsequente Renationalisierung der Landsystembeschaffung in der gesamten Typenbreite ab. Sollten die Regierungen der europäischen Staaten jedoch den Mut finden, dem Markt die Initiative zu überlassen und die Dynamik der Marktkonsolidierung konstruktiv zu gestalten, ist langfristig eine effizientere Verteidigungsindustrie denkbar.

Langsam voraus?

Aus politisch-militärischer Sicht gibt es trotz der sicherheitspolitischen Verschiebungen der letzten Jahre zunächst keinen Anlass, entscheidende Durchbrüche in der europäischen Rüstungsbeschaffung zu erwarten. Für die Verteidigungsindustrie wird nie eine den «zivilen» Branchen vergleichbare ökonomische Ratio gelten. Ob weitere zaghafte Fortschritte möglich sind, wird unter anderem davon abhängen, ob die «konventionelle Wende» im Fahrwasser der Ukraine-Krise zu einer tragfähigen Grundlage sowohl für neue gemeinsame und langfristige Beschaffungsprojekte als auch für innovative kurzfriste Ansätze wird; etwa das bisher mit Argwohn betrachtete Leasing und die gemeinsame Wartung von Hauptwaffensystemen. Dies wird vor allem im NATO-Rahmen möglich sein. Weitere Initiativen in Richtung einer Konsolidierung der industriellen Basis sind in erster Linie von Industrieseite zu erwarten. Langfristig können alle diese Entwicklungen bei überschaubaren politischen Kosten zu einer effizienteren Rüstungsbeschaffung beitragen. In jedem Fall gilt auch weiterhin: Es wird nur schwer ohne den Willen der europäischen Regierungen gehen – und in keinem Fall gegen ihn.

Dr. Martin Zapfe leitet am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich das Team «Global Security».

Michael Haas ist Researcher im selben Think-Tank-Team am CSS.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Wehrpflicht in Europa: Neue Relevanz Nr. 180
Nonproliferation und Kernenergie: Das Beispiel Vietnam Nr. 179
Afghanistan: Zurück zum Abgrund Nr. 178
Europäische Sicherheit nach der Zäsur von 2014 Nr. 177
Sektorale Sanktionen: Langer Arm der Zwangsdiplomatie Nr. 176
Krieg im Jemen: Revolution und saudische Intervention Nr. 175

© 2015 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich