

Militärisch-industrieller Komplex in der Bundesrepublik und Rüstungsexportpolitik

Dr. Michael Brzoska, geb. 1953 in Heide/Holstein, Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg und Fribourg/Schweiz, war am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg und als Forschungsgruppenleiter am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) in Solna/Schweden tätig und ist jetzt Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg und wiss. Mitarbeiter der dortigen Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung.

Es ist keineswegs selbstverständlich, im Jahre 1989 über eine deutsche Rüstungsindustrie und ihre Exporte schreiben zu müssen. Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges schien es nur wenigen denkbar, daß in Deutschland wieder eine Waffenindustrie entstehen könnte - zu eng waren Industrie und militärische Expansionspolitik in zwei Weltkriegen miteinander verflochten gewesen. Als bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat 1948/49 über die Regelung der Frage zukünftiger Rüstungsproduktion diskutiert wurde, unterstützten alle Fraktionen grundsätzlich die Haltung des SPD-Abgeordneten Carlo Schmid „eine klare und unklausulierte Erklärung ab(zu)geben, daß in Deutschland keine Kanonen mehr gebaut werden sollen, nicht nur für uns, sondern auch für andere nicht.“¹

Der andere Grund, warum die Existenz einer bundesdeutschen Rüstungsindustrie nicht selbstverständlich ist, ist ökonomischer Natur. Die deutsche Rüstungsindustrie ist kommerziell - von einigen Ausnahmen abgesehen - nicht lebensfähig. Sie verdankt ihre Entstehung und ihre heutige Profitabilität staatlicher Subventionierung. Ohne besondere Förderung durch den Staat wäre die bundesdeutsche Rüstungsindustrie sehr vieler kleiner. Trotzdem: Die Rüstungsindustrie in der Bundesrepublik ist heute weltweit die sechstgrößte - nach denen der UdSSR, der USA, Chinas, Frankreichs und Großbritanniens. Sie ist - in vielfältiger Hinsicht - ein Wirtschaftsfaktor geworden, der politische Wirkung entfaltet. Nirgendwo zeigt sich das deutlicher als beim Export von Rüstungswaren. Politiker glaubten und glauben sich gezwungen, proklamierte Prinzipien aufgeben zu müssen, weil der Rüstungsindustrie sonst Exportaufträge verloren gehen würden.

Aus der Erkenntnis der politischen Geschäftsgrundlage der Rüstungsproduktion leitet sich die Notwendigkeit der Frage ab, ob denn diese Art staatlicher Subventionierung gerechtfertigt ist; ob gesellschaftliche oder partikuläre

¹ Abgedruckt in: Dieter S. Lutz, Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Baden-Baden 1982, S. 55.

Interessen vertreten werden. Diese Fragen stellen sich gegenwärtig vor einem neuen Hintergrund: der fortschreitenden West-Europäisierung von Produktion und Politik. Sie eröffnet neue Probleme und Perspektiven. Ein Beispiel dafür ist das Fusionsvorhaben Daimler-Benz/MBB.

Alimentation einer Industrie

In der letzten Sitzung vor der Sommerpause 1989 bewilligten die Bonner Parlamentarier Rüstungsprojekte im Wert von 3,8 Milliarden DM, darunter als größter Brocken vier neue Fregatten. Die Schiffe - Stückpreis 605 Millionen DM - sichern zunächst einmal die beteiligten Werften. Blohm und Voß, Bremer Vulkan und Thyssen Nordseewerke ist für einige Jahre die Grundauslastung garantiert. Ob die Schiffe nach Fertigstellung dann auch, wie in der Marineplanung vorgesehen, Seewege über den Atlantik sichern werden, ist noch offen. Wie der Bundesrechnungshof in einem Prüfbericht bemängelte, hat sich die Entwicklung der Waffensysteme für die Schiffe stark verzögert. Die Beschaffung der notwendigen Bord-Hubschrauber wurde zurückgestellt. Sogar die weitergehende Frage, ob die Schiffe nach Fertigstellung Mitte der neunziger Jahre überhaupt gebraucht werden, um im Atlantik sowjetische U-Boote zu jagen, läßt sich angesichts des gegenwärtigen Entspannungsprozesses stellen. Für die Bundesmarine ist klar: Die Schiffe werden gebraucht. Der Marine ist zwar gleichgültig, woher die Schiffe kommen, sie hat sich aber frühzeitig auf Schiffe aus deutscher Produktion festgelegt. Man weiß auch bei der Marine: Nur zusammen mit den Interessenten an einer Auslastung der Werften konnte das Großprojekt neue Fregatten über die politischen Hürden gebracht werden. Die Zahl der Interessenten an einer Auslastung der Werften ist groß: die - staatlichen und privaten - Besitzer der Werften, die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften, die für die Regionalwirtschaft Verantwortlichen, die Politiker, die ihre Wähler in Werftenregionen haben.

Diese Koppelung militärischer Interessen an neuen Waffen und wirtschaftlicher Interessen an Rüstungsaufträgen ist ein typisches Beispiel dafür, wie Rüstungsentscheidungen in der Bundesrepublik getroffen werden. Rüstungsproduktion in der Bundesrepublik ist fast regelmäßig teurer als der „Kauf von der Stange“ im Ausland. Aber, im Gegensatz zum Import, sorgt die Produktion für Beschäftigung im eigenen Land, erhöht das Steueraufkommen und ermöglicht den Rüstungsfirmen ihr technologisches know-how zu steigern. Außerdem kann Rüstungsproduktion als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt werden, siehe das Beispiel Werften.

Fast die gesamte bundesdeutsche Rüstungsindustrie verdankt ihre Existenz diesen „Sekundäreffekten“ der Rüstungsproduktion. Bestes Beispiel ist die Flugzeugbauindustrie, die sich heute mit zivilen Projekten wie dem Airbus schmückt, aber in den fünfziger und sechziger Jahren im wesentlichen durch Aufträge aus dem Bundesverteidigungsministerium aufgebaut worden ist. Diverse Prototypen wurden entwickelt; einige können heute im Deutschen Museum in München besichtigt werden. Die Luftwaffe kaufte lieber amerika-

nische Flugzeuge. Die bundesdeutsche Luftfahrtindustrie verringerte stetig den technologischen Abstand zur internationalen Spitze, nicht zuletzt durch die Lizenzproduktion ausländischer Flugzeuge, die regelmäßig teurer war als der Kauf kompletter Systeme im Ausland.²

Nur wenige Sektoren der Rüstungsindustrie wurden aus eigener Kraft wieder angebotsfähig. Dazu gehören der Panzerbau, die Kleinwaffenherstellung und, mit Abstrichen, der U-Bootbau. In diesen Sektoren war ein relativ leichtes Anknüpfen an Konzepte möglich, die bis 1945 verfolgt worden waren: zum einen hatte sich die Technologie wenig weiterentwickelt, zum anderen hatten Personen, die bis 1945 an der rüstungsindustriellen Forschung und Produktion beteiligt waren, im Ausland weitergearbeitet und kamen nun wieder zurück.

Die Verquickung militärischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen, die für die Entwicklung der Rüstungsindustrie so prägend war und ist, läßt sich am besten mit dem Begriff der Simultanpolitik³ bezeichnen. Aber allgemein eingebürgert hat sich dafür ein anderer Begriff: militärisch-industrieller Komplex (MK).

Ein militärisch-industrieller Komplex in der Bundesrepublik?

Um für die Beschreibung der Rüstungsindustrie in der Bundesrepublik relevant zu sein, muß das MIK-Konzept, das vor allem auf die Verhältnisse in den USA angewandt worden ist, abgewandelt werden:

- weil in der Bundesrepublik, anders als in den USA, weite Teile der Rüstungsindustrie in große Kapitalgesellschaften integriert sind (Daimler-Benz, Siemens, Thyssen, Krupp, siehe Tabelle),
- weil die westdeutschen Streitkräfte, anders als die amerikanischen, Kauf-Alternativen haben (die Luftwaffe hätte durchaus gerne das F-18 Kampfflugzeug gekauft, statt auf den Jäger-90 zu hoffen),
- weil in der Bundesrepublik, anders als in den USA, die Politiker viele Möglichkeiten wirtschaftlicher Steuerung haben, und nicht nur die Militärausgaben. Politiker sind deshalb nicht so einseitig abhängig von Rüstungsaufträgen wie amerikanische Kongreßmitglieder, die ihrem Wahlkreis fast nur über den Rüstungshaushalt Geld zukommen lassen können.

Diese Modifikationen ändern aber nichts an der grundsätzlichen Gültigkeit des MIK-Konzeptes: Wirtschaftliche und militärische Interessen beherrschen die politische Entscheidungsfindung und führen zu einem - gemessen an sicherheitspolitischen Notwendigkeiten - zu hohen Niveau von Rüstungsbeschaffungen. Das läßt sich an vielen Beispielen zeigen, vom Alpha Jet bis zu den erwähnten Fregatten. Ein weiteres Charakteristikum ist, daß Einzelinter-

² Eine frühe Kritik findet sich in Richard Olsen, Die Milliardenpleite - Militärluftfahrt, in: Flugrevue und Flugwelt international, Heft 2/1974.

³ Diesen Begriff entwickelte Peter Schlotter, Rüstungspolitik in der Bundesrepublik, Die Beispiele Starfighter und Phantom, Frankfurt 1975.

Die größten Rüstungsfirmen in der Bundesrepublik

(sortiert nach größtem Anteilseigner Mitte 1987) (Angaben geschätzt)

Name	Rang unter den Rüstungsfirmen				Rüstungsumsatz 1986 in Mio. DM	Anteil am Gesamtumsatz 1986, in Prozent
	1977	1980	1983	1986		
Staat*					5000	
MBB	3	3	1	1	3040	54
Krauss-Maffei	5	4	3	6	1040	75
HDW	17	16	6	11	450	45
Daimler-Benz-Gruppe					4650	7
AEG	2	1	2	3	1900	15
Dornier	8	7	11	12	400	25
MTU	5	5	5	2	2000	70
Daimler-Benz AG	22	25	18	17	350	0
Siemens	1	2	4	4	1800	4
Rheinmetall	7	8	7	5	1130	38
Thyssen-Gruppe					1100	4
Thyssen Industrie AG	11	12	13	13	380	9
Blohm und Voß	16	6	10	9	550	45
Diehl	9	10	12	7	1000	46
Wegmann	19	20	8	8	800	60
Krupp-Gruppe					850	4
Atlas Elektronik	30	30	25	22	250	35
MaK	22	9	9	10	510	50

Quelle: Archiv Autor

* Bund, Länder, andere Gebietskörperschaften

Nun soll diese Zahl nicht kleiner gemacht werden, als sie ist. Sie rechtfertigt es sicherlich, detaillierte Überlegungen über die Folgen von Abrüstung für die Beschäftigten der Rüstungsindustrie anzustellen. Sie demonstriert aber auch, wie wenig die Rüstungsindustrie in der Lage ist, Beschäftigungsprobleme, wie sie mit der Massenarbeitslosigkeit seit 1975 aufgetreten sind, lösen zu helfen. Umso erstaunlicher ist es, daß Rüstungsprojekte, insbesondere Rüstungsexessen als gesellschaftliche ausgegeben werden. Das soll nun genauer beschrieben werden.

Beschäftigung. Eine fundierte Schätzung der Zahl der in der Rüstungsproduktion Beschäftigten stößt auf große Schwierigkeiten. Noch immer gibt es keine spezifische Input-Output-Tabelle für die Rüstungswirtschaft in der Bundesrepublik. Wir sind weiter auf eine möglichst detaillierte Aufstellung der Rüstungsendnachfrage beschränkt. Eine Berechnung auf dieser Basis, wie etwa die von Christian Wellmann, liefert Zahlen von unter 200 000 Beschäftigten.⁴ Das entspricht weniger als 1 Prozent aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik.

⁴ Christian Wellmann, 'Abrüstung und Beschäftigung, ein Zielkonflikt', Frankfurt 1988

portgeschäfte, immer wieder mit ihren Beschäftigungseffekten gerechtfertigt werden.⁵

Branchen und Regionen. Etwas größer als für die Gesamtwirtschaft ist die Bedeutung der Rüstungsindustrie für einige Branchen und Regionen. Die Hälfte des Umsatzes der Luft- und Raumfahrtindustrie wird mit ausgewiesenen militärischen Projekten gemacht. Im Schiffbau beträgt der Anteil knapp 25 Prozent.⁶ In allen anderen Branchen - Fahrzeugbau, Maschinenbau, Chemie - liegt er unter 2 Prozent.

Die am stärksten von der Rüstungsproduktion abhängigen Wirtschaftsregionen sind der Großraum München und die norddeutsche Küstenregion mit den Zentren Bremen und Kiel. München ist seit dem Ende der fünfziger Jahre, als Franz Josef Strauß Bundesverteidigungsminister war, systematisch zum Zentralort der bundesdeutschen Rüstung aufgebaut worden. Das begann mit der politisch initiierten Etablierung von Krauss-Maffei als wichtigstem bundesdeutschen Panzerhersteller und gipfelte Mitte der achtziger Jahre in der von der bayerischen Staatsregierung betriebenen Eingliederung von Messerschmidt-Bölkow-Blöhm (MBB) in ein bayrisches Unternehmen (im Gespräch waren Siemens und BMW). Besonders deutlich wird die politische Unterstützung an der geographischen Konzentration wichtiger staatlicher, militärisch relevanter Forschungs- und Versuchseinrichtungen in und um München.⁷

Während im Großraum München die Rüstungsindustrie Teil eines neugeschaffenen Zentrums von Wachstumsindustrien war, ist die norddeutsche Küstenregion durch die Krise traditioneller Wirtschaftszweige, vor allem des Handelsschiffbaus, zur überdurchschnittlich besetzten Rüstungsregion geworden. Die Bedeutung der Rüstungsproduktion stieg vor allem in den siebziger Jahren, als eine Reihe von großen Werften Kapazitäten vom zivilen zum Marineschiffbau umstellten.

Aber selbst überdurchschnittliche Abhängigkeit bedeutet nicht Dominanz der Rüstungsindustrie. Im Großraum München sind ca. 6 Prozent aller im verarbeitenden Gewerbe Beschäftigten in der Rüstung tätig, in Bremen sind es ca. 7,5 Prozent, und in Kiel ca. 20 Prozent.⁸

Technologie. Anders als in den USA und in Großbritannien, wo der militärische Anteil an den staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben über 50 Prozent hegt, ist die militärische Forschungsförderung in der Bundesrepublik nur für bestimmte Branchen von größerer Bedeutung gewesen. Das gilt vor allem für den Flugzeugbau, mit Abstrichen auch für einige Teilbereiche

⁵ Vgl. die Zusammenstellung in Ulrich Albrecht, Peter Lock und Herbert Wulf, Arbeitsplätze durch Rüstung, Reinbek 1978.

⁶ Lothar Weber, Der Europäische Rüstungsmarkt, in: Wehrtechnik, Nr. 7/1989, S. 12.

⁷ Burkhard Huck, Martin Grundmann, Sabine Lauxen, Gerhard Richer, Rüstungsindustrie und Rüstungskonversion in der Region München, Frankfurt 1989, S. 30.

⁸ Huck u. a., S. 27 - 29; Werner Voß, Regionale Bedeutung der Rüstungsproduktion in Norddeutschland, in: Klaus Schomaker, Peter Wüke und Herbert Wulf, Alternative Produktion statt Rüstung. Gewerkschaftliche Initiativen für sinnvolle Arbeit und sozial nützliche Produkte, Köln 1987, S. 120 (Zahlen für 1984).

der Elektrotechnik. Der Ausbau des know-how im Flugzeugbau ist zwar — Beispiel Airbus - durchaus beeindruckend, aber die kommerzielle Tragfähigkeit weiter unbewiesen. Die spezielle Förderung im Bereich der Elektronik durch militärische Projekte hat ebenfalls höchstens zu einem Aufholen bestehender technologischer Rückstände und weniger zum Ausbau internationaler Wettbewerbsfähigkeit auf zivilen Märkten geführt.

Auch für den Fall Bundesrepublik läßt sich vermuten, daß die militärische Technologieförderung kein besonders geeignetes Instrument zur Entwicklung kommerziell lebensfähiger ziviler Produktion ist. An Beispielen aus Großbritannien und den USA, für die diese These als erwiesen gelten kann,⁹ lassen sich die Gründe dafür ablesen: Der militärische Auftraggeber ist vor allem auf Qualität aus; die Auftragnehmer tendieren dazu, komplexe, teure Lösungen zu entwickeln.

In der bundesdeutschen Rüstungsindustrie lassen sich statt erfolgreichen „spinn-offs“ von der Rüstungs- zur zivilen Produktion eher Fälle des erfolgreichen „spinn-ins“ von für zivile Verwendungen entwickelten Technologien in Rüstungsprogramme benennen. So ist der Erfolg der bundesdeutschen Panzerindustrie nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß ihre Produkte fahrzeugtechnisch überlegen sind. Motoren, Fahrwerke und Schaltgetriebe stammen von Firmen, die auch im zivilen Bereich bei ähnlichen Produkten marktführend sind, wie MTU, ZF und Renk.

Kosten. Die politische Protektion der Rüstungsindustrie wird besonders deutlich bei der Preisgestaltung. Aufträge werden weit überwiegend nicht auf dem Wege der öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung, sondern mittels freihändiger Vergabe erteilt. Der Grund hegt darin, daß es stets nur sehr wenige potentielle Anbieter gibt.

Aufträge in der Definitions- und Entwicklungsphase von Waffensystemen werden derzeit noch überwiegend auf der Grundlage von Selbstkostenerstattungspreisen vergeben.¹⁰ Eine typische Gewinnberechnung bei Selbstkostenerstattungspreis sieht folgendermaßen (im Sommer 1989 an Krauss-Maffei erteilter Beschaffungsauftrag für 75 Leopard-Panzer) aus: Dem Hersteller wird das eingesetzte eigene Kapital mit 6 Prozent pro Jahr verzinst; auf die Einkaufspreise für Baugruppen, die er nicht selbst herstellt, dürfen 0,5 Prozent aufgeschlagen werden; auf die eigenen Kosten darf ein fester Satz von 4,5 Prozent als Gewinn aufgeschlagen werden; bei Vertragsabschluß wird eine unverzinsliche Vorauszahlung von ca. einem Viertel der Gesamtkosten geleistet; drei Monate vor Ablieferung wird jeweils eine Zwischenzahlung über die knappe Hälfte der Kosten eines Panzers geleistet.¹¹

⁹ Philipp Gummett und Judy Reppy (Hrsg.), *The Relations between Defence and Civil Technologies*, Dordrecht, a. (1988).

¹⁰ Interessante Informationen finden sich im Beschluß des Bundeskartellamtes, 7. Beschlußabteilung, B 7 - 35 00 00 - U - 137/88 zum Fusionsvorhaben Daimler-Benz/MBB vom 17.4.1989, S. 29.

¹¹ Wehrdienst Nr. 1182/1989 vom 3. 7.1989, S. 2.

Zunehmend allerdings bestehen die Beschaffungsbehörden auf der Vereinbarung von Preisen auf der Basis von Selbstkostenfestpreisen. Hier legen die Rüstungsunternehmen vor Auftragsvergabe eine Kalkulation vor, die die Beschaffungsbehörden überprüfen und an die sich die Unternehmen zu halten haben. Festpreise sind zwar auch nicht unbedingt Ausdruck eines Wettbewerbs zwischen Anbietern, aber immerhin weiß der Auftraggeber vorab, welche Kosten auf ihn zukommen. Ein wunder Punkt bleibt die Kostenprüfung. Erst nach langem Kampf gegen die Rüstungsindustrie und das Bundesverteidigungsministerium haben Bundestag und Bundesrechnungshof durchgesetzt, daß ab 1990 auch der Bundesrechnungshof Prüfrecht bei Rüstungsaufträgen hat.¹² Aber auch diese Prüfer werden, wie die ständigen Probleme in den USA, wo eine Reihe von Prüfungsinstanzen beteiligt ist, zeigen, nur die größten Mißstände aufdecken können.

Die Auswirkungen der Preisgestaltung auf die Gewinne der Rüstungsfirmen sind schwierig zu ermitteln - es gibt zu viele Verschleierungsmöglichkeiten. Die meisten empirischen Untersuchungen kommen zu dem Schluß, daß die Gewinne, gemessen am Umsatz eher unterdurchschnittlich, gemessen am eingesetzten Eigenkapital jedoch überdurchschnittlich hoch sind.¹³ Weitere Indizien deuten ebenfalls darauf hin, daß die Gewinne überdurchschnittlich hoch sind. So wehrte sich das Management von Daimler-Benz vehement dagegen, nach der Übernahme von MBB Gewinne aus dem Rüstungsbereich mit Verlusten aus dem zivilen Geschäft verrechnen zu müssen. Krauss-Maffei konnte in den achtziger Jahren Gewinne ausweisen, obwohl seine Versuche, in zivile Märkte zu expandieren, zu hohen Verlusten führten.

Die gespaltene Rüstungsexportpolitik

Jeder Rüstungshersteller ist an Exporten interessiert. Die hohen Forschungs- und Entwicklungskosten werden in der Regel vom bundesdeutschen Steuerzahler finanziert. Im Export kann man versuchen, sich zumindest einen Teil dieser Kosten noch einmal bezahlen zu lassen. Das funktionierte in den siebziger Jahren besonders gut, weil die Nachfrage nach Rüstungswaren vor allem in der Dritten Welt stark wuchs. Die bundesdeutsche Rüstungsindustrie sah sich allerdings einem Hindernis ausgesetzt: Die sozialliberale Koalition hatte Anfang der siebziger Jahre vereinbart, den Rüstungsexport einzuschränken. Der Rüstungsindustrie gelang es, nach und nach eine Lockerung der Bestimmungen durchzusetzen. Verschiedene Sektoren der Rüstungsindustrie waren unterschiedlich erfolgreich. Die Schiffbauindustrie erhielt für fast alle ihre Exportanträge Genehmigungen, die Panzerbauindustrie hingegen wurde länger hingehalten.

Hauptgrund für die unterschiedliche Behandlung war die Sorge der verantwortlichen Politiker um die Glaubwürdigkeit ihrer Politik. Schiffe, so wurde

¹² Wehrdienst Nr. 1182/1989 vom 3. 7.1989, S. 3.

¹³ Vgl. z.B. Werner Voß und Heinz-J. Bontrup, Rentabilitätsuntersuchungen im Rüstungsbereich und Veränderungsanforderungen an das Preisrecht, in: WSI-Mitteilungen, Heft 9/1987, S. 543 ff.

argumentiert, könnten nicht in innenpolitischen Auseinandersetzungen eingesetzt werden. Außerdem, so die Argumentation bis 1982, seien Schiffe nach dem Zweiten Weltkrieg praktisch nicht mehr in Kriegen eingesetzt worden. Bei Panzern hingegen ist die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes gegen die eigene Bevölkerung oder unliebsame Nachbarn weit höher.

Da weder die gesetzlichen noch die politischen Vorschriften zur Genehmigung von Rüstungsexporten solche politischen Opportunitätsüberlegungen abdeckten, wurden die Genehmigungsbehörden zunehmend lascher in der Befolgung ihres Kontrollauftrages. Der Eindruck, daß im Prinzip alle Exporte genehmigt und nur in Einzelfällen Genehmigungen versagt würden, verstärkte sich im Mai 1982, als neue Richtlinien der Bundesregierung zum Rüstungsexport verabschiedet wurden. In ihnen ist das „vitale außen- und sicherheitspolitische“ Interesse der Bundesrepublik an Rüstungsexporten als das zentrale Genehmigungskriterium angegeben - eine Kategorie, die mit dem tatsächlichen Routinegeschäft der Rüstungsexporte wenig zu tun hat.

Die konservativ-liberale Bundesregierung hat mit den ursprünglich sozial-liberalen Grundsätzen von 1982 gut leben können. Die bestehenden Beschränkungen sind weiter abgebaut worden, so wurde der saudi-arabischen Regierung angeboten, alle Typen bundesdeutscher gepanzerter Fahrzeuge außer dem Leopard II zu kaufen.

Allerdings hat sich der internationale Rüstungsmarkt in den achtziger Jahren gewandelt. Er ist zum Käufermarkt geworden. Die Konkurrenz ist schärfer geworden, nicht zuletzt durch das Auftreten neuer Exporteure aus Südeuropa und Ländern der Dritten Welt. Statt der erwarteten Steigerung der Rüstungsexporte stagnieren sie seit Beginn der achtziger Jahre. Bei den „harten“ Rüstungsgütern, den eigentlichen Waffensystemen, beträgt der Anteil der bundesdeutschen Rüstungsfirmen am weltweiten Export ca. 4 - 5 Prozent, was einem Ausfuhrwert von ca. 2 - 3 Milliarden DM entspricht.¹⁴ Rechnet man auch Militär-Lastkraftwagen, Maschinen zur Herstellung von Rüstungswaren und Bauteile für im Ausland gefertigte Waffensysteme dazu, verdoppelt sich der Anteil vermutlich. Genaue Zahlen werden von der Bundesregierung nicht bekannt gegeben; gewisse Anhaltspunkte liefern aber die Ausfuhrwerte der Rüstungsgüter, die unter das Osthandels-Embargo (Cocom) fallen. 1987 waren dies Güter im Wert von 6,3 Milliarden DM.

Die Stellung der bundesdeutschen Industrie als weltweiter wichtigster Exporteur von industriellen Anlagen und Maschinen zeigt sich auch im Rüstungsbereich: Bundesdeutsche Hersteller sind besonders erfolgreich, wenn es darum geht, irgendwo in der Welt Rüstungsfabriken zu errichten. Die Eigenproduktion in Ländern der Dritten Welt war in den achtziger Jahren der einzige Sektor in dem im internationalen Rüstungshandel noch hohe Wachs-

¹⁴ Diese Angaben sind geschätzt nach den Angaben in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook on Armaments and Disarmament, London, jährlich und United States Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, Washington, jährlich.

tumsraten zu verzeichnen waren.¹⁵ Der Export von Blaupausen, Bauteilen, Maschinen und Ausgangsstoffen für Rüstungsproduktion in der Dritten Welt wurde in der Bundesrepublik schon immer sehr wenig kontrolliert, woran auch jüngere Skandale - U-Bootpläne für Südafrika, Chemiewaffenfabrik in Rabta, Nuklearexporte nach Pakistan - bisher nur wenig geändert haben.

Die Ausweitung des Rüstungsexportes hat zu großen politischen Problemen geführt. Denn wie eigentlich zu erwarten war, sind nicht andere westliche Industriestaaten zu den großen Abnehmern bundesdeutscher Rüstungswaren geworden, sondern Länder aus der Dritten Welt, die häufig genug in Krisen und Kriege verwickelt waren. Der wichtigste Kunde bundesdeutscher Rüstungsfirmen in den frühen siebziger Jahren, die iranischen Streitkräfte, führten ab 1980 Krieg. Der größte Kunde der späten siebziger und achtziger Jahre, die argentinischen Streitkräfte, brachen 1982 sogar einen Krieg mit einem NATO-Verbündeten, Großbritannien, vom Zaun. Ein anderer wichtiger Kunde, die indonesischen Streitkräfte, führte jahrelang Krieg auf Ost-Timor. Diese Liste läßt sich problemlos verlängern, und auch von der anderen Seite her aufziehen: In praktisch allen Kriegen der jüngeren Zeit kamen auf der einen oder anderen oder sogar auf beiden Seiten deutsche Waffen zum Einsatz, beim Krieg Irak/Iran ebenso wie im Sudan, in Nicaragua oder im Südlichen Afrika.

Die politische Problematik der Rüstungsexporte hat allen Bundesregierungen große Kopfschmerzen bereitet. Der damalige Regierungssprecher Klaus Bölling kolportierte über das Ende der Kanzlerschaft Helmut Schmidts: „Des Kanzlers Meinung beginnt sich in unserem Kreis zu festigen. Er spricht von der Sehnsucht nach Freiheit und meint vor allem die Freiheit zu solcher Arbeit, die ihm intellektuell und seelisch Freude machen soll... Ich will mich mal nicht mehr mit Rüstungsexporten und U-Booten für Chile beschäftigen müssen.“¹⁶ Nur wenige Politiker vertraten oder vertreten die Auffassung, daß Rüstungsexporte weniger kontrolliert werden sollten. Trotzdem ist seit Anfang der siebziger Jahre ein ständiger Aufweichungsprozeß der Kontrolle festzustellen. Dies kann nur durch das Zusammenwirken politischer Interessen an mehr Rüstungsexporten und wirtschaftlichen Interessen an mehr Exportaufträgen erklärt werden.¹⁷

Vor einer West-Europäisierung der Rüstungsproduktion?

Der nationale MIK ist in die Krise geraten - nicht wegen der erwähnten politischen Probleme, die er produziert, auch nicht wegen der Gorbatschowschen Abrüstungspolitik, deren Konsequenzen die für die bundesdeutsche Rüstungspolitik Verantwortlichen immer noch zu ignorieren versuchen, sondern wegen seiner eigenen inneren Dynamik. Zwei Problemkreise sind besonders wichtig.

¹⁵ Vgl. Michael Brzoska und Peter Lock, Rüstungsproduktion und Nuklearindustrie in der Dritten Welt, Militär-Politik Dokumentation, Heft 59-61, Frankfurt 1988.

¹⁶ Klaus Bölling, Da war ein richtig großer Schmerz, in: Spiegel, Nr. 42/1982.

¹⁷ Vgl. Michael Brzoska, Rüstungsexportpolitik, Frankfurt 1986.

Zum einen verstärkt die Logik der Rüstungstechnologie den Trend zu immer teureren Waffensysteme. Die Verdoppelung der Stückkosten von einer Waffen“generation“ zur nächsten gilt noch als kostengünstiger Sonderfall. Wichtigste Ursache der Verteuerung ist die Zunahme des Aufwandes für Forschung und Entwicklung. Bei nicht entsprechend steigenden Rüstungshaushalten können nur noch geringere Stückzahlen der teureren Waffensysteme gekauft werden - zum Beispiel 400 Tornados statt 1 200 Starfighter - mit der Konsequenz steigender Stückkosten. Es entstehen große Forschungs- und Entwicklungsapparate, die zwar, wenn gerade kein neues Waffensystem bestellt worden ist, eigentlich überflüssig sind, aber trotzdem erhalten werden, damit der einmal erworbene technologische Standard gewahrt werden kann. Die wachsende, barocke Komplexität von Waffensystemen - es kann wohl in diesem Zusammenhang nicht von technischem Fortschritt gesprochen werden - steigert die Anforderungen an den Mindestabsatz, um noch mit einigermaßen vertretbaren Stückkosten produzieren zu können.

Zum anderen ist mit der Konsolidierung der Rüstungsindustrie in der Bundesrepublik ihre verstärkte Konzentration einhergegangen. Es gibt in den wesentlichen Sektoren nur noch einen, maximal zwei Hersteller: Krauss-Maffei und Mak bei schweren Panzern, Thyssen-Henschel bei Radpanzern, Rheinmetall bei schwerer Artillerie, HDW und Thyssen-Nordseewerke im U-Bootbau und so weiter. Für diese Firmen ist ihre nationale Quasi-Monopolstellung zwar weiter lukrativ, aber der nationale Markt ist auf die Dauer zu klein. Die Fusion Daimler Benz/MBB ist die logische Vollendung des Konzentrationsprozesses.

In den siebziger Jahren boten Rüstungsexporte in die Dritte Welt einen Ausgleich, aber dieses Geschäft ist schwieriger geworden. Attraktiv wäre eine Ausdehnung auf den US-Markt und die Märkte der anderen westeuropäischen Staaten. Diese Märkte werden aber genauso geschützt wie der eigene bundesdeutsche.

Einen gewissen Ausweg aus dem Dilemma steigender Kosten einzelner Waffensysteme und der Protektion nationaler Märkte bietet die internationale Rüstungskoooperation. Sie vergrößert die produzierten Stückzahlen, aber regelmäßig um den Preis steigender Kosten. Die politische Macht nationaler MIKs führt dazu, daß jeder Staat genau soviel an Aufträgen für seine nationale Rüstungsindustrie herausholt, wie Beschaffungsgelder in ein Projekt gesteckt werden, auch wenn völlig unfähige Firmen beteiligt werden müssen. Ein Experte in Sachen Kooperation, der Vorstandsvorsitzende von Rheinmetall Raimund Germershausen, bemerkte kürzlich: „Früher wurde bis zur Erschöpfung regierungs- und industrieseitig über Workshares in Kooperation verhandelt und diese Erschöpfung sowie das gleichgerichtete Interesse, jeweils eigene nationale Belange zu schützen, haben dem Kostenaspekt häufig den Nachdruck entzogen, den er eigentlich verdient.“¹⁸

¹⁸ Raimund Germershausen, Der Europäische Rüstungsmarkt, Chancen und Risiken aus der Sicht der Industrie, in Wehrtechnik, Nr. 7/1989, S. 22.

Zumindest für die deutsche Industrie scheinen die Kooperationsmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft. 60 bis 70 Prozent aller großen Rüstungsvorhaben werden heute nach Angaben aus dem Bundesverteidigungsministerium in Kooperation durchgeführt.¹⁹ Der nächste Schritt scheint logisch: die Erweiterung des Rüstungsmarktes auf Westeuropa.

Die Rüstungsindustrien in den westeuropäischen Ländern Großbritannien, Frankreich und - mit Abstrichen - Italien sind mit denselben Problemen konfrontiert wie die bundesdeutsche. Kostensteigerungen werden nicht mehr durch Steigerungen der nationalen Rüstungshaushalte oder des Exports aufgefangen; der nationale Konzentrationsprozeß hat zu wenigen großen Konglomeraten geführt.

Ein wichtiger Impuls ist außerdem die Schaffung des EG-Binnenmarktes. Zwar ist in den Römischen Verträgen (Art. 223) der Rüstungssektor aus dem Kompetenzbereich der Gemeinschaft ausdrücklich ausgenommen, aber 1992 ist auch für die Rüstungsproduzenten ein wichtiges Datum. Für viele von ihnen ist Rüstungsproduktion nur ein Teil des Geschäftes, zivile und militärische Technologien sind zunehmend schwerer zu trennen und die unternehmensrechtlichen Veränderungen gelten auch für sie. Europa-Parlament und EG-Kommission, die Politik für einen westeuropäischen Rüstungsmarkt machen wollen, fordern die nationalen Entscheidungsträger zu Veränderungen auf.

Aber es ist sehr unwahrscheinlich, daß sich ein europäischer Rüstungsmarkt herausbildet. In einer Rede vor der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg führte der damalige Vizepräsident der EG-Kommission Karl-Heinz Narjes aus: „Allerdings kennen Sie alle auch die bedauerlichen Rückschläge auf dem Wege zu einer solchen Politik, und wer wollte leugnen, daß die Ursachen hierfür vor allem im militärisch-industriellen Komplex zu suchen sind, den jeder Staat - jedenfalls in Ansätzen - kennt. Die Versuche zu größerer Arbeitsteilung und Zusammenarbeit scheitern häufig an den Problemen der Verteidigungsindustrie, die - meist unterkapitalisiert - überall durch Überkapazitäten gekennzeichnet ist und aufgrund ihrer großen strukturellen Schwierigkeiten völlig von ihren nationalen Beschaffungsbehörden abhängt.“²⁰

Ein Lehrstück der Doppelstrategie der Rüstungsindustrie liefert derzeit das Management von Daimler-Benz. Zum einen wird in der Begründung für den Antrag auf Genehmigung der Fusion mit MBB vor allem auf die internationale Konkurrenz Bezug genommen. Nur eine einheitlich auftretende deutsche Industrie könne in Europa und später auch weltweit konkurrenzfähig sein. Der Beschluß des Bundeskartellamtes, die Fusion zu verbieten, wird vor allem deswegen kritisiert, weil das falsche Abgrenzungskriterium des relevanten

¹⁹ Weber, S. 13.

²⁰ Karl-Heinz Narjes, Die europäische Einigung am Beispiel der Europäischen Gemeinschaften, Vortrag vor der Führungsakademie der Bundeswehr am 12. Nov. 1987, Redemanuskript, Seite 44.

Marktes gewählt worden sei: Man konkurriere international, nicht national. Gleichzeitig aber hat das Management von Daimler-Benz in den Verhandlungen vor der Fusion deutlich gemacht, daß zunächst einige Beschaffungsentscheidungen - wichtigster Posten: Jäger 90 - getroffen werden müßten. Man will beides: Den Schutz des nationalen MIK und den internationalen Markt.

Zukunftsaussichten

Das Management von Daimler-Benz steht damit nicht allein. In einer einflußreichen Studie unter der Federführung des ehemaligen niederländischen Verteidigungsministers und EG-Kommissars Henk Vredelink ist die Doppelstrategie zum Prinzip erhoben worden. Die Verteidigungsminister der westeuropäischen NATO-Staaten, die diesen Bericht in Auftrag gegeben hatten, haben inzwischen die meisten Empfehlungen der Vredelink-Kommission übernommen.

Die Unklarheit über die zukünftige Entwicklung der Rüstungsindustrie reflektiert die Unsicherheit über zahlreiche grundlegende politische Entwicklungen der nächsten Zukunft. Die hohe Verschuldung und die Entschärfung einiger Regionalkonflikte macht ein Anwachsen der Rüstungsnachfrage aus der Dritten Welt unwahrscheinlich. Von großer Bedeutung ist die Frage nach einer westeuropäischen militärischen Integration. Wird sie so verwirklicht wie Befürworter wie Alfred Dregger es wollen, so könnte sich die Rüstungsindustrie auf westeuropäischem Niveau wieder politisch verankern - ein westeuropäischer MIK statt mehrerer nationaler. Diese Perspektive ist nicht zuletzt vom Tempo des Abrüstungsprozesses abhängig, den die Entwicklung in der Sowjetunion in Gang gesetzt hat.

Bisher hat die Rüstungsindustrie noch wenig von „Gorbimanie“ zu spüren bekommen, die Steigerungsraten im Rüstungshaushalt sind ähnlich denen vor Beginn der neuen Entspannung. Es wäre aber nur logisch, wenn die politischen Veränderungen dazu führen würden, die Fragen nach den Kosten und der Geschäftsgrundlage der bundesdeutschen Rüstungsindustrie erneut zu stellen.