

Küchle, Hartmut

**Book**

## Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 135

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Küchle, Hartmut (2005) : Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 135, ISBN 3-86593-012-3, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116384>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungs- marktes als industrie- politische Aufgabe

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Hartmut Kühle*

# **Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungs- marktes als industrie- politische Aufgabe**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 135

Dr. Hartmut Küchle war von 1973 bis 1998 Referent für Konjunkturforschung und Außenwirtschaft am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB. Seit 1998 arbeitet er als Projektleiter am Bonn International Center for Conversion (BICC) über die europäische Neustrukturierung der Rüstungsmärkte und über transatlantische Rüstungskoperationen. Er ist Mitglied im Arbeitskreis Wehrtechnik und Arbeitsplätze der IG Metall.

© Copyright 2005 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 2005  
ISBN 3-86593-012-3  
Bestellnummer: 13135

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

<b>1. ZUR BEDEUTUNG DER RÜSTUNGSINDUSTRIELLEN BASIS</b>	<b>7</b>
<b>2. GEMEINSAME SICHERHEITS- UND AUSSENPOLITIK UND RÜSTUNGSINDUSTRIELLE BASIS</b>	<b>13</b>
2.1. Der Anspruch der GASP und der ESVP	13
2.2. Der Zustand der europäischen Wehrtechnik	19
2.2.1. Europäische Neustrukturierung	19
2.2.2. Transatlantische Kooperation	27
<b>3. INDUSTRIEPOLITIK IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN</b>	<b>31</b>
3.1. Definition, Formen und Instrumente der Industriepolitik	31
3.2. Spanien	34
3.3. Frankreich	38
3.4. Großbritannien	44
<b>4. DEUTSCHLANDS INDUSTRIEPOLITISCHES DEFIZIT</b>	<b>51</b>
4.1. Indirekte Industriepolitik	51
4.2. Exportpolitik	53
4.3. Offsets	62
4.4. Bewertung	64
<b>5. NATIONALE STRATEGISCHE INTERESSEN</b>	<b>69</b>
5.1. Nationale Souveränität und außenpolitischer Diskurs	69
5.2. Grundfragen eines wehrtechnischen und strategischen Konzepts	72
5.3. Institutionelle Voraussetzungen nationaler Interessenwahrnehmung	83
5.3.1. Frankreich	83
5.3.2. Großbritannien	85
5.3.3. USA	86
5.3.4. Deutschland	87
5.3.4.1. Institutionelle Arbeitsteilung und strategische Kompetenzen	87
5.3.4.2. Vorschläge für institutionelle Neuregelungen	91

5.4. Schutz strategischer Unternehmen	95
5.4.1. Ebenen staatlicher Einflussnahme	96
5.4.2. Großbritannien	97
5.4.3. Frankreich	101
5.4.4. USA	103
5.4.5. Deutschland	106
<b>6. ECKPUNKTE EINES INDUSTRIEPOLITISCHEN KONZEPTS FÜR DIE DEUTSCHE WEHRTECHNIK</b>	<b>125</b>
6.1. Wettbewerb und Chancengleichheit in Europa	125
6.2. Beschäftigungsperspektiven	133
6.3. Fazit	141
<b>ANHANG</b>	<b>147</b>
1. Dokument: Décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger	147
2. Dokument: Arrêté du 7 mars 2003 portant fixation de certaines modalités d'application du décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger	153
3. Dokument: Enterprise Act 2002	158
4. Dokument: Altes Außenwirtschaftsgesetz (AWG) § 7	192
5. Dokument: Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung	193
6. Dokument: Begründung der AWG-Änderung	196
7. Dokument: Secrétariat général de la défense nationale (SGDN)	204
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>211</b>
<b>VERZEICHNIS DER INTERVIEWPARTNER</b>	<b>221</b>
<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>225</b>

# 1. ZUR BEDEUTUNG DER RÜSTUNGSINDUSTRIELLEN BASIS

---

Die wehrtechnische Industrie, die unter den früheren Bedingungen des Kalten Krieges eine Wachstumsbranche war und eine gesicherte Perspektive hatte, durchlebt seit vielen Jahren einen ihre Existenz bedrohenden Umbruch. Die Nachfrage nach Rüstungsgütern ist vor allem in Deutschland drastisch eingebrochen. Der deutsche Verteidigungshaushalt ist insgesamt – und hierunter auch die für die Unternehmen relevanten Beschaffungen – stark zurückgefahren worden. Die wehrtechnische Industrie hat deshalb bereits in den 90er Jahren umfangreiche Kapazitätsanpassungen vornehmen müssen, in deren Folge 200.000 der ehemals etwa 280.000 Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verloren haben, und darüber hinaus einen »*brain drain*« – die Abwanderung von Forschungskompetenz – erlitten. Trotzdem ist der Konsolidierungsprozess der Unternehmen – insbesondere im Bereich der Heeresindustrie und des Marineschiffbaus – noch nicht abgeschlossen. Wichtige Kernkapazitäten und Schlüsseltechnologien sind inzwischen ernsthaft gefährdet, deren Erhalt jedoch kaum ohne industriepolitische Flankierung durch die Bundesregierung gelingen kann.

Mit nur noch etwa 80.000 Beschäftigten ist die deutsche Wehrtechnik zwar makroökonomisch nur noch eine fast zu vernachlässigende Größe. Dennoch kommt ihr in vielerlei Hinsicht eine große Bedeutung zu. Eine rüstungstechnologische und -industrielle Basis (RTIB) ist nicht nur für den Technologiestandort Deutschland und die Arbeitsplätze wichtig. Würden wir zur »Käufarnation«, so flössen die Beschaffungsausgaben zu 100 Prozent ins Ausland ab<sup>1</sup>. Die Selbstfinanzierungseffekte entfielen, die durch die staatliche Nachfrage und den Erhalt der Arbeitsplätze im Inland entstehen. Wir gehörten im militärischen Bündnis nicht mehr zu den Partnern, die über eigene technologisch und damit auch militärisch relevante Erkenntnisse selbst verfügen. Deutschland bzw. Europa müssten sich auf diesem hoch sensiblen Gebiet in völlige Abhängigkeit von außereuropäischen Anbietern begeben. Qualität, Versorgungs- und Betriebssicherheit könnten durch den ausländischen Hersteller beeinträchtigt, Fernmanipulationen bei eingebauter Software oder Prozessoren nicht

1 Offsets, die einen teilweisen Ausgleich schaffen könnten, sind in Deutschland nicht üblich, vgl. Kapitel 4.3.

ausgeschlossen werden. Schon die wenig kooperative Informationsweitergabe der USA an die europäischen Alliierten während des Kosovo-Einsatzes gibt zu denken. Zudem haben die USA äußerst restriktive Vorschriften zum Technologietransfer auch an verbündete Staaten, so dass nicht sicher gestellt ist, ob Deutschland die jeweils fortgeschrittenste Version eines gewünschten Waffensystems erhält. Dazu kommt, dass ausländisches Gerät oft auf andere taktische bzw. operative Konzepte optimiert ist. Deren technische und wirtschaftliche Beurteilung durch deutsche Stellen erfordert zudem einen kontinuierlichen Informationsaustausch mit der Industrie, der mit ausländischen Firmen nicht gewährleistet ist. Auch Wartung und Modifizierung des Geräts erfordern adäquate Rüstungsindustrielle Fähigkeiten. »Desweiteren stellt die RTIB aber auch das Instrument dar, mit dem Regierungen Rüstungsindustrielle Entwicklungen und Abhängigkeiten im europäischen wie transatlantischen Kontext beeinflussen können, zum Beispiel mit dem Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis industrieller Abhängigkeiten in Europa oder im Verhältnis zu den USA zu schaffen. Außerdem ist die Kooperationsfähigkeit nationaler Rüstungsorganisationen oftmals mit dem Vorhandensein einer entsprechenden RTIB verbunden, um eigenes Gewicht in Form von Know-how in multinationale Kooperationsprogramme einzubringen. Neben den verteidigungspolitischen Funktionen kommen der RTIB aber auch sicherheits- und außenpolitische Funktionen zu. So liefert sie beispielsweise als sicherheitspolitisches Instrument die Voraussetzung für eigenständige politische und militärische Handlungsfähigkeit oder erlaubt die Einflussnahme auf die Gestaltung der politischen und militärischen Ziele von Allianzen oder Ad-hoc-Koalitionen. Neben diesen primären Funktionen erfüllt die RTIB auch sekundäre politische Rollen, die im Einzelfall von nicht minderer Bedeutung sein können. So kann sie als Instrument der Außenhandelspolitik, der Technologie- und Industriepolitik oder der Wirtschafts- und Strukturpolitik sein« (Dinkelacker, Frenzel und Rohde 2002).

Deshalb stellt sich die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, dass auch in Deutschland die Rüstungsindustrie als strategische Branche und Instrument der Außenpolitik begriffen wird. Sie ist Voraussetzung für Mitsprache und Einfluss nicht nur bei der Neustrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie und der Entwicklung strategischer Technologien, sondern darüber hinaus auch bei der politischen Neugestaltung Europas, z.B. bei der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Das Ausmaß der Mitwirkung der Regierungen an der Ausgestaltung der GASP bestimmt sich nicht zuletzt durch die Leistungsfähigkeit seiner wehrtechnischen Unternehmen. »Deutschland kann an diesen Entwicklungen nur gestaltend teilnehmen, wenn es über eigene RTIB-Fähigkeiten verfügt, die es in diese Koope-

rationsprogramme einbringen kann. In diesem Sinne ist die nationale RTIB politisches Gestaltungsinstrument« (Rohde 2002, S. 120). Es scheint, dass unsere Gesellschaft gegenwärtig an einem Wendepunkt steht, der es erlaubt, diese bisher tabuisierten Fragen kritisch neu zu bewerten. Dies deutet u.a. eine Äußerung des grünen Vizekanzlers und Außenministers an: »Wir müssen unsere militärische Kraft verstärken, um auch in diesem Sektor als Faktor ernst genommen zu werden« (Der Spiegel, 14/2003, S. 56). Deutschland braucht deshalb eine Grundsatzdiskussion über die strategische Bedeutung einer nationalen rüstungstechnologischen und -industriellen Basis.

Heute kann kein europäischer Staat für sich allein seine äußere Sicherheit gewährleisten<sup>2</sup>. Dies kann nur noch in einem arbeitsteiligen militärischen Verbund geschehen. Daraus ergibt sich die herausragende Bedeutung der militärischen Komponente bei der Entwicklung der GASP und der ESVP. Die militärische Komponente erfordert aber auch eine entsprechende industrielle Ausrüstungsbasis, und zwar aus mehreren Gründen:

- Rüstungsgüter und Waffensysteme kann man zwar importieren, aber wer soll dann ihre Wartung übernehmen, wenn die entsprechende industrielle Struktur nicht mehr vorhanden ist? Die Folge wäre eine unter Umständen problematische Abhängigkeit von den Verkäufernationalen.
- Im Rahmen einer angestrebten transatlantischen Kooperation werden »teaming arrangements« als wichtige Zwischenstufe betrachtet. Doch wie soll man sich ein *Teaming* vorstellen, wenn Deutschland keine eigenen wehrtechnischen Kapazitäten mehr hat?
- Eine nationale Ausrüstungsbasis ist auch notwendig um zu verhindern, dass das führende Industrieland Deutschland als Systemträger in wesentlichen Ausrüstungsfragen und bei der europäischen Neustrukturierung, die auch mit Fragen der Technologie verbunden ist, übergangen werden kann. Dies könnte sonst für Deutschland bedeuten, ein Verbündeter zweiter Wahl zu werden, wichtige Parameter von Sicherheitspolitik und industrieller Systemfähigkeit zu verlieren und damit möglicherweise als relevanter Kooperationspartner auszuschneiden (Kerber 2002c; Rohde 2002).

Im Prozess der europäischen Neustrukturierung müssen die nationalen Interessen aller Mitgliedstaaten ausgewogen berücksichtigt werden. Doch was sind die nationalen Interessen Deutschlands? Diese Frage wurde lange Zeit gar nicht gestellt, ja

2 Dies gilt nach dem 11. September 2001 weitgehend auch für die innere Sicherheit, da den weltweiten Gefahren terroristischer Anschläge nur durch international koordiniertes Vorgehen wirksam begegnet werden kann.

tabuisiert. Seit der Wiedervereinigung ist Deutschland zwar zu einem »normalen«, souveränen Nationalstaat geworden, hat aber offensichtlich immer noch Probleme, mit dieser für alle Nachbarstaaten selbstverständlichen Situation normal umzugehen. Was sind die deutschen Interessen in Bezug auf Streitkräfte und Wehrtechnik?

Zur Definition nationaler Interessen und strategischer Konzepte bedarf es geeigneter Institutionen. Hier liegt in Deutschland eine große Schwachstelle. Weder im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) noch im Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), im Auswärtigen Amt (AA), im Wirtschaftsministerium oder im Bundeskanzleramt scheint systematisch, konzeptionell über Partikularinteressen hinaus über industriepolitische Strategien zur Sicherung wehrtechnischer Kernkompetenzen nachgedacht zu werden. Dies wäre aber mindestens aus zwei Gründen notwendig. Zum einen werden im Rahmen der GASP Zielvorstellungen für eine gemeinsame europäische Rüstungsindustrie definiert. Zum anderen eröffnen strategische Technologien ökonomische und politische Optionen, die von anderen Ländern zielstrebig entwickelt und aktiv genutzt werden, während sich Deutschland vornehm zurück hält.

Der anstehende Strukturwandel und die Existenzsicherung der technologieorientierten Wehrtechnik bedürfen der aktiven Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik. Ein zukunftsorientiertes, industriepolitisches Konzept für die deutsche Wehrtechnik in einem neustrukturierten europäischen Markt ist in Deutschland bisher nicht erkennbar. Eine solche industriepolitische Konzeption müsste als wesentliche Eckpfeiler sowohl die staatspolitischen Interessen unseres Landes als auch die ökonomischen Interessen der deutschen Unternehmen und der dort Beschäftigten umfassen.

Die vorliegende Studie will dazu beitragen, Ansatzpunkte eines industriepolitischen Konzepts für die deutsche Wehrtechnik unter Einschluss der institutionellen Aspekte zu entwickeln. Unter Berücksichtigung der Verhältnisse in Frankreich und Großbritannien sollen insbesondere die folgenden Fragenkomplexe u.a. durch Interviews mit Experten und Entscheidungsträgern in Unternehmen und staatlichen Institutionen diskutiert und ausgewertet werden:

- Wie stellen sich staatliche Institutionen und Unternehmen die Zukunft der deutschen Wehrtechnik vor? Wo liegen ihre Prioritäten und wie glaubt man, diese verwirklichen zu können?
- Welche politischen und institutionellen Voraussetzungen müssten in Deutschland für eine effiziente Interessenvertretung geschaffen werden?

- Wie und wo lassen sich die involvierten Institutionen zum Zweck einer effizienten Durchsetzung eines industriepolitischen Gesamtkonzepts am besten koordinieren?
- Wäre der völlige Verlust wehrtechnischen Know-hows gravierend für den Standort Deutschland? Welche Optionen verblieben der deutschen Politik ohne eine eigene wehrtechnische Basis?
- In wie weit bestimmen die deutschen wehrtechnischen Fähigkeiten die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume der Bundesregierung?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus einer wehrtechnischen Arbeitsteilung in Europa für die deutsche Rüstungsindustrie?
- Welche Rolle spielen die deutschen wehrtechnischen Fähigkeiten für die Entwicklung einer eigenständigen europäischen rüstungstechnologischen und -industriellen Basis? In wie weit sind sie politisches Gestaltungsinstrument Deutschlands zur Einflussnahme auf rüstungspolitische Entwicklungen in Europa?

Im Folgenden soll zunächst näher auf den Zusammenhang zwischen GASP, ESVP und rüstungsindustrieller Basis eingegangen werden. Danach sollen die Rolle und die jüngste Entwicklung der staatlichen Industriepolitik im Hinblick auf die Wehrtechnik in Deutschland und vergleichbaren europäischen Ländern dargestellt und daraus die deutschen Defizite abgeleitet werden. Im Anschluss daran sollen dann Lösungsvorschläge diskutiert werden.



## **2. GEMEINSAME SICHERHEITS- UND AUSSENPOLITIK UND RÜSTUNGS-INDUSTRIELLE BASIS**

---

### **2.1. DER ANSPRUCH DER GASP UND DER ESVP**

Der Einigungsprozess Europas hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte trotz aller Schwierigkeiten eine Reihe wichtiger Erfolge zu verzeichnen. Meilensteine waren dabei die Schaffung des Binnenmarktes und der Währungsunion. Bei den Maastrichter Verhandlungen konnte sich die Bundesregierung jedoch nicht mit ihrer Forderung durchsetzen, neben der Währungsunion auch eine Politische Union zu vereinbaren. Diese würde nicht nur den europäischen Einigungsprozess krönen, sondern auch der Stabilität und dem Vertrauen in die gemeinsame Währung dienen, allein schon dadurch, dass dann neben der monetären Politik auch die Fiskalpolitik vereinheitlicht werden könnte, die heute noch, da sie in nationaler Verantwortung betrieben wird, die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank konterkarieren kann. Außer Deutschland waren und sind aber die meisten Mitgliedsländer der EU, insbesondere die großen, nicht bereit, weitere Teile ihrer nationalen Souveränität abzugeben und auf eine Gemeinschaftsinstitution zu übertragen. Das Manko einer fehlenden Politischen Union zeigt sich auch und besonders bei der bis heute nicht gelungenen Überwindung der national fragmentierten Rüstungsmärkte, angefangen von der Definition des Bedarfs bis zur gemeinsamen Entwicklung, Produktion und Beschaffung militärischer Güter.

Die EU ist bisher nicht in der Lage, ein effektives Krisenmanagement zu betreiben, das im Notfall auch die Anwendung militärischer Mittel einschließt. Vor dem Hintergrund, dass Europa in Zukunft nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch ein »global player« sein möchte, wurde bereits auf dem EU-Gipfel in Pörtschach Ende 1998 die Notwendigkeit hervorgehoben, Europas Fähigkeit zu eigenständigem Handeln sowohl im Bereich der Konfliktprävention als auch im Bereich der Krisenbe-

wältigung auszubauen<sup>3</sup>. Der Verlauf des Kosovokrieges hat diese Notwendigkeit unterstrichen und dazu geführt, dass sich eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) relativ schnell und konkret entwickeln konnten. Auf dem EU-Gipfel in Köln 1999 wurde als Ziel der ESVP proklamiert, die EU im gesamten Spektrum des zivilen und des militärischen Krisenmanagements, den »Petersbergaufgaben«, zu einer handlungsfähigen politischen Union weiter zu entwickeln<sup>4</sup>. Deshalb kann die GASP mit der ESVP zu recht als zweiter Pfeiler der EU nach der Wirtschafts- und Währungsunion bezeichnet werden<sup>5</sup>.

Der EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 hat die Kölner Beschlüsse konkretisiert und ein Ständiges Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) in Brüssel eingerichtet mit einem Militärausschuss und einem Militärstab zu seiner Beratung. Außerdem hat der Europäische Rat in Helsinki beschlossen, die EU bis 2003 in die Lage zu versetzen, innerhalb von 60 Tagen bis zu 60.000 Soldaten für humanitäre, friedenserhaltende oder friedensschaffende Missionen zur Verfügung zu stellen. Im Oktober 1999 wurde das Amt des Hohen Repräsentanten der GASP geschaffen und mit Javier Solana besetzt, zu dessen Mandat nicht nur die Koordinierung der GASP gehört, sondern auch das Vorantreiben der ESVP.

- 3 »Die Überwindung der kriegerischen Blutgeschichte Europas kann zu dem Fehlschluss verleiten, allein eine pazifistisch gewendete Polit-Ökonomie führe zu Versöhnung und Frieden. Deshalb demonstrieren militärische Konflikte die Europäische Union, die als Wirtschafts-, nicht aber als Militärmacht begründet wurde. Diese Nichtexistenz Europas hat einen schlichten Grund: Es gibt keine europäische Eingreiftruppe. ... Und auch mit einer solchen militärischen Komponente wird die Europäische Union sich niemals selbst, geschweige denn andere, vor den Gefahren des massenmörderischen Terrorismus schützen können. Darüber täuscht sich Europa gern hinweg: Ohne die militärische Hegemonie der USA wäre die Sozialromantik der europäischen Versöhnungspolitik schnell ausgeträumt. Die Übermacht der USA hat auch ihre innereuropäische Ursache, und zwar im kollektiven Verzicht auf Gewaltmittel. Erst dann, wenn dieser Mangel eingesehen und behoben wird, wird auch eine Außenpolitik der Europäischen Union möglich, die diesen Namen verdient. Eine europäische Außenpolitik wird es nur geben können, wenn die Hauptstädte erkennen, dass Kompetenzen aus Brüssel abzugeben sie nicht schwächt, sondern stärkt, weil diese kosmopolitische Wendung den Einfluss aller EU-Staaten in der Welt vergrößert« (Beck 2003).
- 4 Laut Vertrag über die Europäische Union umfasst die GASP »sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (...) gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der europäische Rat dies beschließt« (Villepin und Fischer 2002).
- 5 »Die Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie und ihrer Marktposition wird die Fähigkeit der EU zur Erfüllung der Petersberg-Aufgaben bei der Bewältigung der ESVP erheblich verbessern« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003, S. 3).

Da die USA schon seit längerem eine neue Lastenverteilung im Bündnis und ein stärkeres militärisches Engagement der Europäer einfordern<sup>6</sup>, sollten die Beschlüsse von Köln und Helsinki auch im amerikanischen Interesse sein. Die amerikanische Außenministerin Albright unterstrich im Frühjahr 2000 die sogenannten drei D (*no duplication, no discrimination, no decoupling*) als Voraussetzung für eine amerikanische Unterstützung des europäischen Prozesses. Danach sollen die bereits vorhandenen Kapazitäten der NATO zwar nicht dupliziert werden. Dennoch dürften ein europäisches Transportkommando, eine europäische Transportflotte sowie eine eigene Aufklärungsfähigkeit und eine eigene strategische operative Führungsebene notwendig sein. Ferner sollen die europäischen NATO-Mitglieder, die nicht zugleich EU-Mitglieder sind, nicht diskriminiert werden. Dem wurde der EU-Gipfel von Feira im Juni 2000 gerecht, wo regelmäßige Konsultationen mit diesen Ländern beschlossen wurden. Indem sich die EU als loyaler Partner der NATO versteht, ist auch die Gefahr einer Entkopplung Europas von den USA minimiert.

Mit dem Ausbau der militärischen Fähigkeit der EU erhalten die rüstungstechnologischen und rüstungsindustriellen Fähigkeiten Europas und Deutschlands einen neuen und größeren Stellenwert. Dieser hängt u.a. davon ab, welchen Grad von Autonomie die Europäer gegenüber den USA erreichen wollen<sup>7</sup>. Gerade die seit dem 11. September 2001 besonders offensive, wenn auch in der Tendenz immer schon unilaterale Außenpolitik der USA, hat den Europäern gezeigt, dass sie der Supermacht nur wenig entgegen zu setzen haben, obwohl sie in vielen Fragen von Krieg und Frieden anderer Meinung sind. Daraus ergibt sich ein steigendes Interesse an einer eigenen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die dann aber auch über die entsprechenden militärischen Mittel verfügen muss. Je größer die europäischen Ambitionen für eine eigenständige globale Rolle Europas, desto notwendiger ist

- 6 Der Stellenwert der transatlantischen Beziehungen hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges in politischer, militärischer und ökonomischer Hinsicht verschoben. Europa bedarf nicht mehr des militärischen Schutzes Amerikas, und für die USA rücken andere Weltregionen in den Vordergrund. Nicht nur ökonomisch, auch als Quelle potenzieller Sicherheitsgefahren rückt Asien, und hier insbesondere China, immer stärker ins Zentrum amerikanischer Besorgnis. Verteidigungsminister Rumsfeld möchte deshalb die US-Militärpräsenz in Europa ab- und in Asien ausbauen. Auch das geplante Raketenabwehrsystem richtet sich nicht gegen potenzielle Feinde in Europa, sondern in Asien. Sicherheitspolitisch ist Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Ende der Sowjetunion kein Problem mehr für die USA, so dass die amerikanische Außenpolitik ihre Prioritäten neu bestimmt. Dabei verliert Europa, das während des Kalten Krieges im Vordergrund stand, an Bedeutung für die amerikanische Politik.
- 7 »Europa hat kein außenpolitisches Gewicht ohne entsprechendes militärisches Potenzial. Frankreichs Glaubwürdigkeit hat sich auf internationaler Ebene schlagartig verstärkt, als der Präsident und der Premier nach dem Wahlsieg eine deutliche Anstrengung im Verteidigungsbereich unternahmen«. Michèle Alliot-Marie, französische Verteidigungsministerin, in: Der Spiegel 49/2002, S. 144.

auch ein dafür angemessener deutscher Beitrag zu den gemeinsamen militärischen Fähigkeiten und der dazu notwendigen wehrtechnischen Basis (Rohde 2002).

Ein grundsätzliches Problem der GASP besteht jedoch in dem Konflikt zwischen Vergemeinschaftung und Intergouvernementalisierung. Die Außenpolitik ist weiterhin eine Domäne der nationalen Regierungen und die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse liegen beim Rat. Einer tatsächlichen Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik stehen nicht nur die kleineren Staaten skeptisch gegenüber, sondern insbesondere auch Frankreich und Großbritannien. Auch die französischen Sozialisten und die britische Labour Party lehnen einen wirklichen Souveränitätstransfer ab (SPD-Bundestagsfraktion 2000). Deshalb wird es auf absehbare Zeit bei schwierigen und langwierigen Abstimmungsprozessen in Europa bleiben, die nach einer Erweiterung der EU noch komplizierter werden. Es könnte jedoch sein, dass die schrittweise Weiterentwicklung der ESVP auf lange Sicht auch eine gemeinsame Verteidigungspolitik nach sich zieht. Darauf sollte die Politik zielstrebig hinarbeiten.

Immerhin stimmen heute alle EU Mitglieder überein, dass die EU ein glaubhafter Akteur in Sachen Sicherheit werden muss (Mawdsley 2003a), wenn auch mit gewissen Unterschieden, vor allem im Verhältnis zu Amerika. Dabei ist die deutsche Position in Bezug auf die ESVP relativ vorsichtig, insofern die europäischen Handlungsfähigkeiten entsprechend seiner Ressourcen gestärkt werden sollen, gleichzeitig aber auch eine wirkliche strategische Partnerschaft mit den USA entwickelt werden soll. Die Bundesregierung wünscht sich deshalb keine eigene europäische Armee, sondern eine enge Kooperation innerhalb der NATO (Lachowski 2002), die Arbeitsteilung und Bündelung der Fähigkeiten zulässt<sup>8</sup>.

Entscheidend für eine glaubwürdige europäische Haltung auch und vor allem gegenüber den USA sind letztlich die militärischen Fähigkeiten<sup>9</sup>. Im Anschluss an die *Capabilities Commitment Conference* im November 2000 hat das EU-Sekretariat eine Reihe von Mängeln und Unzulänglichkeiten bei den von den Mitgliedslän-

8 Im Koalitionsvertrag der neuen Regierung vom Herbst 2002 heißt es dazu: »Wir wollen die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) fortentwickeln. Dies umfasst verstärkte Integration bei Streitkräften und Rüstung einschließlich der Bündelung von Fähigkeiten und Arbeitsteilung mit dem Ziel integrierter, mit der NATO interoperabler Streitkräfte, eine europäische Rüstungskooperation sowie die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)« (Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen 2002).

9 »We can have committees and procedures, but if we don't have capabilities we have nothing«. Javier Solana nach *The Guardian*, 7.4.2001, S. 1.

dern zur Verfügung gestellten Streitkräften identifiziert. Dazu gehören insbesondere See- und Lufttransportkapazitäten, um Einsatzkräfte schnell über große Entfernungen zu bringen, ineffiziente Kommando- und Kontrollsysteme auf den verschiedenen Ebenen und unzureichende Nachrichtensammlung und -auswertung. Daraufhin wurde der *European Capabilities Action Plan* (EAPC) beschlossen, der auf eine Effizienzsteigerung der nationalen Verteidigungsanstrengungen zielt, um die im *Headline Goal* genannten Ziele zu erreichen.

Immerhin sind die militärbezogenen Körperschaften der ESVP seit 2001 geschaffen, aber nicht gelöst sind die Finanzierungsschwierigkeiten. Die Modernisierung bzw. Beschaffung der erforderlichen Ausrüstung, man denke allein an die immer wieder gefährdete Anschaffung des Transportflugzeugs A400M, erfordert viel Geld, das eigentlich nur aus den bestehenden Budgets genommen werden kann. Deshalb kommt den möglichen Einsparungen durch eine verstärkte Rüstungskoope-ration innerhalb der EU, der Interoperabilität ihrer Streitkräfte und sonstigen Effizienzsteigerungen aller größte Bedeutung zu.

Die umfassende Modernisierung der Streitkräfte – auch als Reaktion auf die Herausforderungen des 11. September 2001 – war auch eines der großen Themen auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002. Hier verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten in acht strategischen Bereichen zu kostspieligen Maßnahmen, und eine Gruppe von mehreren Ländern kündigten eine Aufstockung ihrer Verteidigungsausgaben an – Deutschland, das die ESVP stärken und eine aktive Rolle in diesem Prozess spielen will (Kolbow 2002), gehört allerdings nicht dazu, wie Verteidigungsminister Struck betonte (Handelsblatt, 22.11.2002).

Vor diesem Hintergrund kommt der Feststellung der Außenminister Deutschlands und Frankreichs vom November 2002 große Bedeutung zu: »Eine Entwicklung der ESVP und damit das Erreichen eines voll handlungsfähigen Europa ist ohne eine Stärkung der militärischen Fähigkeiten nicht möglich. Über die Entwicklung einer europäischen Sicherheitskultur hinaus erfordert dies eine bessere Ressourcenallokation sowie vermehrte Anstrengungen zur Ausrüstung unserer Streitkräfte. (...) Unsere gemeinsamen Anstrengungen zur Verbesserung unserer Fähigkeiten erfordern eine stärkere Abstimmung zwischen den im Bereich der Rüstung eingeleiteten Kooperationen und eine *Stärkung der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis*« (Vilpepin und Fischer 2002, S. 3f.).

Auch wenn es gegenwärtig kaum Hoffnung auf eine supranationale Lösung gibt, so hat doch die Europäische Kommission eine gemeinsame Rüstungspolitik als einen der nächsten logischen Schritte bei der Entwicklung einer ESVP bezeichnet (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003; Mawdsley 2003b). Schließ-

lich wurden GASP und ESVP auch im Entwurf für eine europäische Verfassung verankert. Dort heißt es u.a.:

»(1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

(3) ... Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird ein Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Grundlage des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen, sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich Fähigkeiten und Rüstung zu beteiligen sowie den Ministerrat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen« (Europäischer Konvent 2003, Artikel I-40).

Ungeachtet des Scheiterns der Regierungskonferenz zur Verabschiedung dieser Verfassung hat die EU am 13./14. Dezember 2003 grundsätzliche Entscheidungen für eine aktivere Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik getroffen. Zum einen verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs endgültig eine EU-Sicherheitsstrategie, die erstmals klare Ziele für ein weltweites Engagement definiert. Zum anderen verständigte sich der Europäische Rat darauf, eine militärische Planungsstelle aufzubauen, die künftig in Einzelfällen auch alleine Militäroperationen leiten können soll. Noch bedeutender dürfte die politische Grundsatzentscheidung sein, dass integrationsfreudigere EU-Staaten künftig auch in der Sicherheitspolitik vorschreiten dürfen. Außerdem hat der EU-Rat am 17. November 2003 in Thessaloniki beschlossen, eine Europäische Verteidigungsagentur auf der Basis einer *Joint Action* zu gründen. Sie soll gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeiten entwickeln, die Kooperation bei Rüstungsbeschaffungen fördern, die Schaffung eines gemeinsamen wettbewerbsfähigen Rüstungsmarktes unterstützen und die militärische Forschung ankurbeln<sup>10</sup>.

10 Vgl. 14500/03 (Presse 321) 17.11.2003.

## **2.2. DER ZUSTAND DER EUROPÄISCHEN WEHRTECHNIK**

Nicht nur die militärischen Fähigkeiten, sondern auch die rüstungsindustriellen und rüstungstechnologischen Kompetenzen sind Grundlage für politischen Handlungsspielraum. Die heute in weiten Teilen der Welt zu beobachtende Tendenz der Entstaatlichung und Ideologisierung der organisierten Gewalt konfrontiert auch Deutschland mit globalen Herausforderungen. »Europas Sicherheit hängt von seiner Fähigkeit ab, ein globaler Gestaltungsfaktor zu werden« (Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr 2002, S.1-3-2). Wirtschaftliche Stärke – das gilt besonders für Deutschland, aber auch die EU – kann fehlende außenpolitische Macht nicht kompensieren. Sie ist zwar eine entscheidende Voraussetzung für außenpolitisches Gewicht. Um aber wirtschaftlichen Einfluss zur Geltung zu bringen, müssen auch die außen- und sicherheitspolitischen Instrumente vorhanden sein.

Die GASP könnte den geeigneten Rahmen bieten, Zielvorstellungen für eine gemeinsame europäische Rüstungspolitik zu definieren, die bisher fehlt, weil nationale Interessen bei Industriepolitik, Technologieführerschaft und Beschäftigung dominieren. Auch die nationalen Rüstungsindustrien werden den Ansprüchen einer ESVP bisher nicht gerecht. Die Herausforderungen, die sich aus der veränderten sicherheitspolitischen Lage nach dem Ende des Kalten Krieges ergeben, sind zwar erkannt, aber noch keineswegs gelöst.

### **2.2.1. Europäische Neustrukturierung**

Aufgrund der gesunkenen staatlichen Nachfrage nach Rüstungsgütern, haben große Teile der Rüstungsindustrien – überall in Europa – kaum Überlebenschancen in weiterhin abgeschlossenen nationalen Märkten. Zwar ist nicht zu übersehen, dass grenzüberschreitende Aktivitäten auch im Rüstungsbereich zunehmen, wie die internationale Ausdehnung der Angebotskette, internationale Jointventures und die Übernahme strategischer Anteile an ausländischen Firmen zeigen. Dennoch ist der Internationalisierungsgrad der Rüstungswirtschaft bisher weit hinter der zivilen Wirtschaft zurück geblieben. Dies liegt an der Besonderheit der Rüstungswirtschaft aufgrund des staatlichen Einflusses. Entwicklung, Produktion und Absatz wehrtechnischer Güter unterliegen maßgeblich den sicherheitspolitischen Vorgaben der jeweiligen Nationalstaaten. Streitkräfte und militärische Produktion stellen für viele Regierungen in besonderer Weise Symbole nationaler Souveränität und nationalen Prestiges dar. Selbst in der Europäischen Union, die eine immer engere Integration

auf allen Gebieten anstrebt, sind die nationalen Rüstungsmärkte weiterhin nach Artikel 296<sup>11</sup> des Amsterdamer Vertrages von dem bereits seit 1993 vollendeten Binnenmarkt mit seiner freien Mobilität von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen ausgeschlossen. Daran ändert auch das gemeinsame militärische Dach der NATO nichts. Es gibt noch immer kein europäisches Amt für Rüstungsbeschaffung, und gemeinsame Rüstungsprojekte, an denen mehrere Staaten beteiligt sind, unterliegen mühsamen politischen Abstimmungs- und Abgrenzungsprozessen.

Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft selbständiger Staaten mit unterschiedlichen Rüstungsinteressen. Die nationalen Rüstungsmärkte sind mehr oder weniger geschlossen für ausländische Anbieter – auch für Anbieter aus der EU. Am offensten sind dabei noch die Märkte jener Länder, die keine eigene Rüstungsproduktion haben, wie Dänemark oder Portugal. Am geschlossensten dagegen sind die Märkte jener Länder, die eine relativ breite Palette von Waffensystemen entwickeln und herstellen können. Dies sind Frankreich und Großbritannien. Das wichtigste Mittel einer wachsenden Internationalisierung sind ausländische Direktinvestitionen. In den meisten Ländern wird jedoch ausländisches Eigentum in der Rüstungsindustrie durch staatliche Restriktionen be- oder verhindert, was typisch ist für staatlich kontrollierte Industrien von nationalem Interesse.

Die Vision einer europäischen Neuordnung beschreibt das Bundesverteidigungsministerium wie folgt: »Es muss ein europäischer Konsens hergestellt werden mit dem Ziel, gewollte gegenseitige Abhängigkeiten zu schaffen, die nationales Autonomiestreben ausschließen. Europa braucht eine Bündelung der Fähigkeiten unter Wahrung einer fairen und partnerschaftlichen Beteiligung der Nationen. In den Wechselbeziehungen von nationaler Konsolidierung und Vorbereitung europäischer Lösungen muss ein Interessenausgleich zur europäischen Rüstungsbasis derart Platz greifen, dass ein Land dort die Führung übernehmen wird, wo seine Industrie wirtschaftlich und technologisch stark ist, eine internationale Spitzenstellung einnimmt und auch Gesamtsystemkompetenz besitzt. Die Restrukturierung darf sich nicht auf dem Rücken eines Partners vollziehen und zur Dominanz einer europäischen Nation auf dem europäischen Markt führen. Dabei sind auch mittelständische Betriebe – häufig als Subunternehmen wichtige Technologieträger – angemessen zu berücksichtigen« (Bundesministerium für Verteidigung 1998).

11 Artikel 296 des Amsterdamer Vertrages ist identisch mit dem früheren Artikel 223 des Römischen Vertrages.

Auf dem sowohl von Unternehmen als auch Regierungen angestrebten Weg der Neuordnung der europäischen Rüstungsmärkte<sup>12</sup> hat es in den letzten Jahren einige bedeutsame Entwicklungen gegeben (Frenzel 2002; Kühle 2001; Vlachos-Dengler 2002).

Eines der wesentlichsten Hindernisse für die Bildung integrierter europäischer Unternehmen liegt auf der Nachfrageseite. Unterschiedlicher Bedarf der nationalen Streitkräfte und die nationalstaatliche Beschaffung militärischer Ausrüstungen haben geringere Serien, Parallelentwicklungen und entsprechend hohe Stückkosten zur Folge. Auf den national fragmentierten Rüstungsmärkten Europas können die Vorteile der Internationalisierung, nämlich die Wahl des günstigsten Standorts und des günstigsten Anbieters, nicht genutzt werden. Die notwendige europäische Harmonisierung aller Phasen des Beschaffungssystems<sup>13</sup> wird u.a. behindert durch den damit verbundenen Souveränitätsverlust der nationalen Regierungen<sup>14</sup>, durch befürchtete Beschäftigungs- und Technologieverluste nationaler Standorte, durch den in einigen Ländern noch vorhandenen Eigentumsanteil des Staates, durch unterschiedliche Exportrestriktionen und ein fehlendes europäisches Unternehmensrecht.

Für einen integrierten europäischen Markt müssen daher vordringlich die politischen Voraussetzungen geschaffen werden. Da dies nicht nur die Souveränität unabhängiger Nationalstaaten, sondern auch deren ökonomische Interessen tangiert, ist dieser Prozess so mühsam und zeitraubend. Dennoch sind in den letzten Jahren von den europäischen Regierungen einige wichtige Weichen gestellt worden, die die weitere Entwicklung der europäischen Rüstungsindustrie beeinflussen werden. Dazu zählen vor allem die endlich in Gang gekommene Privatisierung der besonders in den romanischen Ländern bis 1998 weitgehend staatlichen Rüstungsindustrien, die Gründung von OCCAR und einer europäischen Rüstungsagentur, die Verabschiedung des Verhaltenskodexes, die Unterzeichnung des Rahmenabkommens

12 Unter »Rüstungsmarkt« werden hier alle wehrtechnischen Aktivitäten auf der Angebots- und der Nachfrageseite verstanden. Damit sind sowohl industrielle als auch staatliche Akteure und Maßnahmen eingeschlossen. Wenn im Folgenden von einem integrierten europäischen Markt gesprochen wird, so ist damit das Ziel bzw. die Vision gemeint, die in der Überwindung der bisher national fragmentierten Rüstungsmärkte besteht.

13 Ein gemeinsames Beschaffungssystem müsste die Definition des militärischen Bedarfs und der militärischen Anforderungen, Forschung, Entwicklung, Produktion und Instandhaltung umfassen.

14 Kerber benennt Frankreich in einer Studie zur europäischen Heeresindustrie als das Kardinalproblem industrieller Konvergenz in Europa. Die Pariser Regierung versuche stets, europäische Kooperationsprojekte entweder zu dominieren oder aber zu verzögern und zu verhindern, und sich die Option eines unlimitierten Waffenexports offen zu halten (Kerber 2002b).

und die intensiven Bemühungen um die Schaffung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik:

- Erst als Ende der 90er Jahre die privatwirtschaftlich organisierten Luft- und Raumfahrtunternehmen DASA und British Aerospace unter Ausschluss der staatseigenen Aérospatiale fusionieren wollten, entschloss sich die französische Regierung 1998, Aérospatiale und andere Teile des staatlichen Rüstungskomplexes zumindest teilweise zu privatisieren, um die Gefahr einer Isolierung in Europa abzuwenden. Dieser Politikwende schlossen sich dann auch die spanische und italienische Regierung an.
- Die Gemeinsame Organisation für die Rüstungszusammenarbeit (OCCAR)<sup>15</sup> wurde 1996 von den vier Ländern mit einer relevanten Rüstungsindustrie, nämlich Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien, mit Sitz in Bonn gegründet<sup>16</sup>, um die Steuerung gemeinsamer Rüstungsprogramme zu verbessern, die jeweils erneute Entwicklung von Verfahrensregeln zu Beginn neuer Projekte zu vermeiden und ein Kompetenzzentrum zu gründen, das international bewährte »best practice« Regeln in der Beschaffung anwendet. Im Januar 2001 hat OCCAR schließlich einen eigenen Rechtsstatus erhalten und ist damit eine eigenständige internationale Agentur zur Koordinierung der militärischen Beschaffung, die selbständig Personal einstellen und Verträge direkt mit den Rüstungsunternehmen im Namen der Mitgliedsstaaten abschließen darf<sup>17</sup>. OCCAR hat jedoch keine Kompetenzen im Bereich des Rüstungsexports. Die Harmonisierung der Rüstungsbeschaffung über multinationale, von OCCAR gesteuerte Programme<sup>18</sup> soll die Neustrukturierung der europäischen Rüstungsmärkte um einige führende Großunternehmen herum unterstützen und so zu den Größenvorteilen führen, die die fragmentierten Märkte gerade nicht bieten können. Außerdem soll das »juste retour«-Prinzip nicht mehr für jedes einzelne Programm angewendet, sondern ein Ausgleich programmübergreifend über eine mehrjährige Periode versucht werden. Dies dürfte jedoch bei der praktischen Umsetzung auf Schwierigkeiten stoßen, denn die wichtigste Schwachstelle für OCCAR sind die fehlenden Programme.
- Als Weiterentwicklung von OCCAR wurde im Mai 2004 von den Verteidigungsministern aller 25 EU-Staaten die Europäische Verteidigungsagentur formell be-

15 Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement.

16 Ratifiziert wurde das Vertragswerk im September 1998.

17 Die Mitgliedschaft in OCCAR ist allen europäischen Ländern offen, die sich an einem größeren Gemeinschaftsprojekt beteiligen. Die Niederlande, Spanien und Belgien erwägen z.Z. eine Mitgliedschaft.

18 Dazu zählen u.a. die Programme Tiger, HOT/MILAN, Roland, FSAF, COBRA, GTK/MRAV, NH90 Helikopter und das taktische Transportflugzeug A400.

schlossen und auf dem EU-Gipfel im Juni endgültig verabschiedet. Sie hat die Aufgabe, den operativen Bedarf zu decken und dazu eine abgestimmte Beschaffungspolitik der Mitgliedstaaten zu fördern (Europäischer Konvent 2002). Die Agentur ruht auf vier Säulen, wozu neben der gemeinsamen Rüstungsbeschaffung auch die Entwicklung gemeinsamer Verteidigungsfähigkeiten, die militärische Forschung und eine industriepolitische Komponente zählen. Die Agentur, die bereits im Juli 2004 unter Leitung eines Briten an den Start gegangen ist, soll ab 2005 voll einsatzbereit sein (Handelsblatt, 9./10.7.2004).

- Die national unterschiedliche Exportpolitik innerhalb der EU ist ein Hindernis auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden, arbeitsteiligen Spezialisierung und Verflechtung der europäischen Rüstungswirtschaft. Sowohl die Exportförderung als auch die Exportrestriktionen unterscheiden sich von Land zu Land erheblich und verzerren den Wettbewerb. Mit der Verabschiedung einer gemeinsamen politischen Erklärung zu Grundsätzen der Rüstungsexportpolitik (*Code of Conduct*) hat der Rat 1998 einen wichtigen Schritt zur Harmonisierung der Rüstungsexportpolitiken getan. Zwar hat dieser Verhaltenskodex keine rechtsverbindliche Wirkung. Trotzdem ist er für die internationale Rüstungszusammenarbeit von großer Bedeutung. Danach verpflichten sich die Regierungen, bei Exportgenehmigungen in alle Länder einige grundlegende Prinzipien zu beachten, so die Lage der Menschenrechte, die Beachtung von UN Sanktionen, die innenpolitische Situation des Empfängerlandes, die Erhaltung von Frieden und Sicherheit in der betreffenden Region, das Risiko der Weiterverbreitung und die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Empfängerlandes<sup>19</sup>. Durch den im Rahmen des Verhaltenskodex durchzuführenden Abstimmungsprozess der Mitgliedsstaaten – vor allem über die Notifizierung der Ablehnung von Direktexporten – hat ein langsamer, aber dennoch erfolversprechender Angleichungsprozess der Rüstungsexportpolitiken begonnen.
- Im Juli 1998 wurde von den Verteidigungsministern Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Schwedens und Spaniens eine »Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie« (*Letter of Intent, LOI*) unterzeichnet, um gemeinsame Lösungen in einigen für die Rüstungskoooperation entscheidenden Bereichen aufzuzeigen und hierfür Grundsätze, Organisation und Zuständigkeiten festzulegen. Neben den Themen Versorgungssicherheit, Informationssicherheit, Forschung und Tech-

19 Die Formulierungen des Verhaltenskodex sind allerdings in vielen Fällen unscharf und interpretationsfähig. Außerdem gehen in einigen Bereichen die deutschen Grundsätze 2000 über den Verhaltenskodex hinaus (Brzoska und Kühle 2002).

nologie, Harmonisierung militärischer Anforderungen und rechtlicher Bestimmungen galt es außerdem, sich bei gemeinsamen Projekten jeweils auf eine Liste von Ländern zu einigen, in die exportiert werden darf<sup>20</sup>. Der LOI-Prozess führte schließlich im Juli 2000 zur Unterzeichnung eines Rahmenabkommens, das den ersten umfassenden Versuch darstellt, die internen Regularien der sechs wichtigsten europäischen Rüstungsproduzenten zu rationalisieren (Schmitt 2001). Es vereinfacht vor allem die Vorschriften und Kontrollen für den Transfer von Komponenten zwischen den europäischen Ländern, was besonders wichtig für europäische Unternehmen ist, die Standorte in mehreren Mitgliedsländern haben. Das Rahmenabkommen<sup>21</sup> erleichtert daher die Schaffung finanziell und technologisch potenter, integrierter europäischer Rüstungsunternehmen. Die zumindest partielle Ablösung nationaler Verantwortung durch kollektive Verantwortung ist der zentrale Schlüssel für die Neustrukturierung des europäischen Rüstungsmarktes.

- Schließlich hat die EU-Kommission im März 2003 die Notwendigkeit einer effizienten, wettbewerbsfähigen europäischen Rüstungsindustrie für eine unabhängige europäische Außen- und Sicherheitspolitik unterstrichen. Erstmals wird dabei von der Kommission der für die Zersplitterung der europäischen Rüstungsmärkte verantwortlich gemachte Artikel 296 EGV zur Diskussion gestellt und ein gemeinsames Regelwerk für Verteidigungsgüter als Ziel genannt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003). Sie fordert die Standardisie-

- 20 Die Vorschrift in Artikel 13, Absatz 3, sich schon in einem frühen Projektstadium auf zulässige Export-Bestimmungsorte zu einigen, ist ein großer Fortschritt. Die Einigung soll durch Konsultationen erzielt werden, bei denen jedoch nicht nur die Kriterien des EU-Verhaltenskodex, sondern u.a. auch die internationalen Verpflichtungen der Vertragsparteien und ihre militärischen Interessen zu berücksichtigen sind. Diese unterschiedlichen politischen Beziehungen zu bestimmten Ländern in kritischen Regionen dürften deshalb wohl auch bei der Festlegung der Länderliste eine Rolle spielen. Der notwendige Kompromiss könnte davon abhängen, ob das im konkreten Fall restriktivere Land für eine Mitarbeit am Gemeinschaftsprojekt technologisch unverzichtbar ist. Sollte dies nicht der Fall sein, droht dieses Land vom Gemeinschaftsprojekt ausgeschlossen zu werden, was seine Kompromissbereitschaft wiederum erhöhen dürfte. Eine weitere offene Frage ist, ob die bisher bestehenden bilateralen Vereinbarungen über den Export gemeinsam entwickelter und/oder gefertigter Kriegswaffen, insbesondere die Vereinbarung von 1972 mit Frankreich und die von 1983 mit Großbritannien durch den Rahmenvertrag vom Juli 2000 abgelöst werden. Der Rahmenvertrag sagt dazu jedoch nichts. Es könnte daher sein, dass die französische Regierung bei einem kritischen Projekt darauf besteht, weiterhin nach dem »Schmidt-Debré Abkommen« zu verfahren, in dem sich die Bundesregierung verpflichtet hat, französische Exporte gemeinsam gefertigter Kriegswaffen nicht durch eine Verweigerung der deutschen Zulieferung zu behindern. In einem solchen Fall würden die restriktiven Bestimmungen des Rahmenvertrages unterlaufen (Brzoska und Kühle 2002).
- 21 Der volle Titel lautet: Framework Agreement between The French Republic, The Federal Republic of Germany, The Italian Republic, The Kingdom of Spain, The Kingdom of Sweden and The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry.

rung der Waffensysteme und eine bessere Zusammenarbeit der Mitgliedsländer bei Forschung und Entwicklung und kündigt dazu eine politische Leitlinie der EU an. Im Interesse einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik schlägt sie vor allem vor:

- Die Entwicklung eines Standardisierungshandbuchs bis 2004,
- Eine Studie zur Bewertung der bestehenden Regulierungen und die Entwicklung gesetzlicher Instrumente, um Transfers innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern,
- Die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Rüstungsmarkt,
- Die Optimierung der Rüstungsbeschaffungen auf nationaler und EU-Ebene zu überdenken,
- Die Einbeziehung der Kommission in das Exportkontrollregime auf die Tagesordnung zu setzen,
- Die Identifizierung des gemeinsamen Bedarfs auf dem Gebiet der Forschung durch Mitgliedsländer, Industrie und Wissenschaft und
- Die Fortsetzung der Arbeiten an einem EU-Rahmenwerk zur militärischen Ausrüstung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003).

Auch auf der Angebotsseite sind einige Meilensteine zu verzeichnen. 1999 kaufte British Aerospace (BAe) die militärische Elektronik der ebenfalls britischen GEC (Marconi). Mit dieser Fusion zu BAE Systems entstand der drittgrößte Luftfahrt- und Rüstungskonzern der Welt mit einem Umsatz von 20 Mrd. Dollar und 100.000 Beschäftigten.

Im Sommer 2000 kam es zur grenzüberschreitenden Fusion zwischen Daimler-Chrysler Aerospace (DASA), der französischen Aérospatiale und der spanischen Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA) zur European Aeronautic, Defence and Space Company (EADS) (Küchle 2001; Schmitt 2000)<sup>22</sup>. Nach dem Gesamtumsatz ist EADS weltweit die Nummer Zwei hinter Boeing und noch vor Lockheed. Gemessen am wehrtechnischen Umsatz liegt sie allerdings erst an 8. Stelle und damit weit hinter BAE Systems (Stockholm International Peace Research Institute 2003). Unterschiede ergeben sich vor allem aus der Struktur des Gesamtumsatzes: während BAE Systems nahezu 80 Prozent militärischen und nur 20 Prozent zivilen Umsatz hat, ist das Verhältnis bei EADS genau umgekehrt (Serfati 2001b). BAE Systems bleibt damit der größte Rüstungskonzern Europas. Die EADS dagegen ist der bisher ambitionierte-

22 Die DASA musste allerdings ein Vetorecht der französischen Regierung bei wichtigen Entscheidungen akzeptieren und zwar bei neuen strategischen Allianzen, bei Investitionen über mehr als 500 Mio. Euro und bei jeder Kapitalerhöhung, die die Stimmrechtsverhältnisse verändern würden (The Economist, 24.6.2000, S. 92).

ste Versuch einer transnationalen europäischen Konsolidierung. Mit der multinationalen Unternehmensstruktur sind jedoch auch Probleme verbunden. Insbesondere die duale Unternehmensleitung mit einem französischen und einem deutschen Vorsitzenden wird immer wieder in Frage gestellt. Gemeinsame Führung trotz unterschiedlicher nationaler und individueller Vorstellungen und strategischer Ziele könnten vor allem in Krisenzeiten zu schweren Belastungen führen (Financial Times, 16.11.2001).

Die angestrebte Europäisierung der nationalen Rüstungsmärkte ist mit dieser bisher bedeutendsten grenzüberschreitenden Fusion in der Wehrtechnik einen großen Schritt voran gekommen, aber dennoch nicht abgeschlossen<sup>23</sup>. Die dadurch entstandenen beiden großen Pole der europäischen Luft- und Raumfahrt BAE Systems und EADS sind sowohl Konkurrenten als auch Kooperationspartner. Sie verfügen z.B. über eine Reihe von wechselseitigen Minderheitsbeteiligungen an gemeinsamen Konsortien bzw. Programmen, wie z.B. bei Ariane und beim Eurofighter (BAE Systems ca. 70 Prozent) oder beim Airbus, wo BAE Systems nur einen Anteil von 20 Prozent hält und sich den Beschlüssen der nun gebündelten deutsch-französisch-spanischen Mehrheit von 80 Prozent beugen muss. Auch die Umwandlung des Airbus-Konsortiums zu einem Unternehmen wurde erst durch die Bildung der EADS ermöglicht, die mit ihrem 80-Prozentanteil (20 Prozent BAE Systems) die bisherige Blockade überwinden konnte. Darüber hinaus wird versucht, einzelne Geschäftsfelder spartenweise neu zusammenzusetzen. Beispiele dafür sind:

- Die Gründung des europäischen Raumfahrt- und Satelliten Jointventures Astrium, das den Raumfahrtbereich Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens zusammenführt. Durch diesen Zusammenschluss ist das nach Boeing und Raytheon drittgrößte Raumfahrtunternehmen der Welt entstanden<sup>24</sup>.
- Die Schaffung eines integrierten europäischen Raketenunternehmens MBDA. Hier wurden im Frühjahr 2001 die Raketenaktivitäten des französisch-britischen

23 Im Schiffbau und in der Heerestechnik hat es in den letzten Jahren ebenfalls eine Reihe von nationalen und grenzüberschreitenden Fusionen gegeben, die jedoch allenfalls einen Anfang darstellen. So wurde im Jahr 2000 die schwedische Kockums von der Kieler Howaldtswerke Deutsche Werft AG (HDW) übernommen, die auch mit der italienischen Fincantieri und mit Griechenland und Spanien kooperiert. In der europäischen Heeresindustrie ist die nationale Konsolidierung in Großbritannien und Schweden mit Alvis als Kern und in Deutschland mit Rheinmetall DeTec und Kraus-Maffei Wegmann vorangekommen.

24 Die EADS, die zunächst nur 75 Prozent der Anteile an Astrium hielt, hat inzwischen die restlichen 25 Prozent vom Konkurrenten BAE Systems übernommen. Im Juli 2002 war zunächst ein Kaufpreis von 165 Mio. Euro vereinbart worden. Da Astrium aber inzwischen tief in der Verlustzone steckt, erfolgt die Übernahme 2003 zum Nulltarif. EADS zahlt zwar offiziell 84 Mio., aber BAE wird vor dem Verkauf der Anteile nochmals 84 Mio. in Astrium investieren (FAZ, 1.2.2003). Damit kann EADS jetzt sein Trägerraketengeschäft mit dem von Astrium zusammenlegen und dadurch profitabler werden.

Jointventures Matra-BAE Dynamics (EADS und BAE Systems) mit denen von Aérospatiale Matra Missiles (EADS) und Alenia Marconi Systems, einem Jointventure zwischen BAE Systems und der italienischen Finmeccanica, zu Europas größtem Raketenproduzenten gebündelt (Aviation Week & Space Technology, 19.3.2001, S. 41).

- Die Bildung einer European Military Aircraft Company (EMAC) als Jointventure zu gleichen Anteilen zwischen EADS und der italienischen Alenia Aeronautica. Daneben ist auf dem Gebiet der militärischen Elektronik die aus der staatlichen französischen Thomson hervorgegangene Thales Gruppe<sup>25</sup> zu nennen. Durch Jointventures in Korea und Australien und durch die Übernahme der britischen Racal Electronics hat sich Thales als ein weiterer Pfeiler der europäischen Rüstungsindustrie etabliert.

Bereits 1999 haben die europäischen Unternehmen die Profitabilität ihrer größten amerikanischen Konkurrenten erreicht (European Association of Aerospace Industries 2000). Die europäischen Unternehmen der Luft- und Raumfahrt bieten damit eine solide Grundlage für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Beschaffung. Dies sollte Anreiz für die Regierungen sein, sich entschiedener in Richtung einer europäischen Verteidigungskapazität zu bewegen, die grenzüberschreitende Konsolidierung auch im Schiffbau und der Heerestechnik voran zu bringen und damit die materielle, rüstungstechnologische Basis mit dem politischen Anspruch Europas, wie ihn GASP und ESVP (Flechtner 2004) formulieren, in Einklang zu bringen. Einer konsolidierten europäischen Rüstungsindustrie böte sich eine bessere, vermutlich sogar die einzige Überlebenschance, neben dem großen US-Markt zu bestehen und mit den US-Giganten auf partnerschaftlicher Basis zu kooperieren.

### **2.2.2. Transatlantische Kooperation**

Um eine leistungsfähige und bezahlbare Wehrtechnik zu erhalten, wäre über die europäische Integration hinaus auch eine transatlantische Kooperation von Nutzen. Dies hätte nicht nur ökonomische, sondern auch militärische und politische Vorteile. Die Interoperabilität der Streitkräfte bei gemeinsamen Militäroperationen innerhalb der nordatlantischen Allianz würde ebenso ermöglicht wie größere »eco-

25 33,4 Prozent dieser neuen Gruppe gehören der staatlichen Thomson, 25 Prozent Alcatel, 5,8 Prozent Dassault Aviation (Defence Systems Daily, 26.2.2001).

*nomies of scale*«. Auch eine Teilung der finanziellen Lasten bei Entwicklung und Produktion und ein besserer Zugang zu Wissen und Kapital der Verbündeten sprechen für eine verstärkte Zusammenarbeit. Der Wettbewerb zwischen gemischten transatlantischen Teams würde innovativere Produkte und ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis der staatlichen Rüstungsausgaben ergeben. Transatlantische Teams könnten die NATO-Allianz politisch und militärisch stärken, die technologische Lücke schließen und Europa noch stärker mit Amerika verbinden.

In den USA gibt es jedoch sowohl sicherheitspolitische als auch ökonomische Bedenken. Ökonomisch wird befürchtet, die Integration der bisher fragmentierten europäischen Rüstungsmärkte könnte ähnlich wie schon in den USA zu einigen wenigen, starken Unternehmen führen und darüber hinaus die Absatzchancen amerikanischer Konzerne in Europa verschlechtern. Kleinere europäische Länder, die heute vor allem aus Kostengründen amerikanische Waffen präferieren, würden dann wohl – insbesondere bei Existenz einer gemeinsamen Beschaffungsbehörde – verstärkt europäische statt amerikanischer Rüstungsgüter kaufen. Der in USA irritierende Widerspruch besteht darin, dass eine intensiviertere innereuropäische Zusammenarbeit einerseits die einzige Möglichkeit ist, die militärische und technologische Lücke zu den USA nicht noch größer werden zu lassen, dies aber andererseits aus amerikanischer Sicht auch der Weg zu einer unerwünschten »Festung Europa« ist.

Die USA sind nicht nur Partner und Konkurrent Europas, sondern als einzig verbliebene Supermacht bestrebt, ihre Hegemonie auch für die Zukunft zu sichern. Deshalb wollen die USA ihre technologische Überlegenheit auch gegenüber europäischen Konkurrenten schützen und aus Gründen der nationalen Sicherheit verhindern, dass sensible Technologien über Europa in die Hände sogenannter Schurkenstaaten gelangen. Da die Vereinigten Staaten mit den europäischen Exportkontrollen gerade in diesem Punkt unzufrieden sind, zögern sie mit der notwendigen Marktöffnung und dem erforderlichen Technologietransfer.

Die amerikanische Verweigerung eines substanziellen Technologietransfers, größerer Beschaffungen aus Europa und der Finanzierung transatlantischer Gemeinschaftsprogramme verhindern eine engere transatlantische Rüstungskoope-ration, die Wettbewerb schaffen und die NATO stärken würde. Die Hoffnung bleibt jedoch, dass gerade die Furcht vor einer »Festung Europa«, die Notwendigkeit des Wettbewerbs und der Drang der Industrie, profitabel zu operieren, letztlich doch zu einer Öffnung und partnerschaftlichen Kooperation der Rüstungsmärkte auf beiden Seiten des Atlantiks führen werden. In Amerika gewinnt jedenfalls die Einschätzung an Boden, dass die Vorteile die damit verbundenen Risiken für die USA bei weitem überwiegen. Verteidigungsministerium (DoD) und Industrievertreter

sind besorgt über die schädlichen Wirkungen der von den amerikanischen Restriktionen ausgehenden Behinderungen, insofern Export- und Sicherheitsrestriktionen den Verkauf der US-Rüstungsprodukte nach Übersee und die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen in gemeinsamen Projekten erschweren (Küchle 2002c; Küchle 2004b).



## 3. INDUSTRIEPOLITIK IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN

---

### 3.1. DEFINITION, FORMEN UND INSTRUMENTE DER INDUSTRIEPOLITIK

Unter Industriepolitik versteht man im Allgemeinen die gezielte Beeinflussung der sektoralen Produktionsstruktur eines Landes durch den Staat. Dabei sollen die Produktionsfaktoren entwickelt und optimal eingesetzt, die komparativen Vorteile gestärkt werden. In welcher Weise dies geschieht, hängt ab von nationalen Präferenzen, der vorhandenen Industriestruktur und historisch gewachsenen Spezialisierungsmustern. Je nach Zielstellung lassen sich verschiedene Grundformen von Industriepolitik unterscheiden. Die traditionelle oder *konservierende* Industriepolitik versucht, den unumgänglichen Abbau von Arbeitsplätzen in schrumpfenden Industriezweigen im Zuge des Strukturwandels durch Subventionen aufzuhalten und sozial abzufedern. Die *strategische* Industriepolitik dagegen versucht, zukunfts-trächtige Zweige zu unterstützen (Eichhorn und Greiling 1995). Folglich stehen hier staatliche Forschungs- und Technologieförderung häufig im Vordergrund. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt verbessert, die Technologieführerschaft angestrebt oder auch eine strategische Abhängigkeit vom Ausland verhindert werden.

Gerybadze unterscheidet zwischen *missionsorientierter* und *diffusionsorientierter* Industriepolitik. Letztere fördert die Verbreiterung technologischer Fähigkeiten innerhalb der gesamten Industriestruktur. Im Vordergrund stehen hierbei meist viele kleinere Versuche, die den Vorteil haben, dass aus Fehlern gelernt werden kann. Ein Nachteil ist jedoch die Gefahr der Verzettelung. Diese Form der Industriepolitik überwiege bei Ländern wie Deutschland, deren Verteidigungsausgaben einen relativ kleinen Anteil am Bruttoinlandsprodukt haben. Die missionsorientierte Industriepolitik dagegen sei eng mit der Zielsetzung nationaler Souveränität bzw. nationalem Prestiges verknüpft. Sie vermag nationale Ressourcen für wenige Ziele von hoher nationaler Bedeutung zu bündeln. »Alle stark militärisch orientierten Länder, insbesondere die USA, Großbritannien und Frankreich haben einen solchen Weg verfolgt. Raumfahrt und Verteidigung als Industriepolitik ist synonym mit Missi-

onsorientierung« (Gerybadze 1988, S. 12). Nachteilig wirkt sich diese Strategie allerdings aus, wenn sich die geförderten Großprojekte hinterher als Fehlritte erweisen.

Industriepolitik begegnet uns vor allem als Technologie-, Struktur- und Regionalpolitik<sup>26</sup>. Ansatzpunkte der Industriepolitik sind meist die Produktionsbedingungen der Unternehmen. Als Instrumente industriepolitischer Maßnahmen eignen sich neben direktem Staatseigentum an strategischen Unternehmen besonders Subventionen verschiedener Art, wie z.B. Finanzhilfen, Steuervergünstigungen, Ausfallbürgschaften und zinsgünstige Kredite. Der tatsächliche Beitrag der Investitionszuschüsse zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen ist nur schwer messbar u.a. wegen der Mitnahmeeffekte. Auch protektionistische Maßnahmen können Instrumente staatlicher Industriepolitik sein, wie z.B. Einfuhrzölle, Antidumpingzölle, Ausfuhrkontingente, Vergaberichtlinien sowie nichttarifäre Vorschriften.

In der Praxis wenden alle europäischen Staaten industriepolitische Maßnahmen an. »Das liberale Ideal einer konsequenten Trennung von Staat und Wirtschaft findet in der Wirklichkeit keine Entsprechung, weil in kaum einem Land die Regierenden Enthaltensamkeit üben, wenn zum Wohle von Arbeitsplätzen und Wählerstimmen Eingriffe in die Welt der Unternehmen notwendig erscheinen (Braunberger 2004). Dennoch unterscheiden sie sich teilweise erheblich von einander besonders im Hinblick auf Umfang, Institutionalisierung und theoretische Rechtfertigung.

Umstritten ist in den ökonomischen Denkschulen vor allem, ob und wie weit der Staat korrigierend in den marktwirtschaftlichen Strukturwandel eingreifen soll. Kann der gewünschte Strukturwandel durch gezielte Förderung beschleunigt werden oder führen staatliche Eingriffe nur zu Verzerrungen, Ineffizienzen, Ressourcenfehlallokationen und hohen Kosten? Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik neigen Letzterem zu und fordern deshalb, der Staat solle nur Hindernisse des Strukturwandels beseitigen, sich also auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen beschränken. Deshalb verwundert es nicht, dass die romanischen Länder, deren Rüstungsindustrien noch bis vor kurzem vollständig in staatlicher Hand waren und es auch heute noch teilweise sind, Anhänger einer gezielten Förderung zukunftssträchtiger Technologien bzw. strategischer Industriezweige und Unternehmen sind. Demgegenüber steht die deutsche Politik, die seit Gründung der Bundesrepublik stark vom Ordoliberalismus der Freiburger Schule beeinflusst

26 So fordert die IG Metall, Industriepolitik müsse »zum Ziel haben, den Strukturwandel durch eine offensive, an den Kriterien der Nachhaltigkeit orientierte Forschungs- und Innovationspolitik voranzutreiben« (IG Metall 2002, S.33).

ist, einer systematischen Förderung eher ablehnend gegenüber (Eichhorn und Greiling 1995).

Staatliche Industriepolitik verweist auf die Rolle des Staates als Unternehmer und ökonomische Steuerungsinstanz und auf die Möglichkeiten, bestimmte Technologien und Industriezweige durch Regierungsentscheid zu entwickeln. Wichtigste Kriterien staatlicher Industriepolitik sind in der Regel die Steigerung der nationalen Wertschöpfung, die Förderung von Spitzentechnologien und die Positionierung der Branche bzw. auch des Landes als *global player* und im europäischen Binnenmarkt. Die staatliche Kontrolle über den Rüstungsbereich, der weniger stark als andere Sektoren der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt war und ist, eröffnet in der Regel größere Möglichkeiten, die staatliche Finanzkraft zur Förderung und Entwicklung einzusetzen.

Die rüstungsindustrielle Basis kann sowohl Gegenstand als auch Instrument der Industriepolitik bzw. der Außenhandels-, Technologie-, Struktur- und Regionalpolitik sein. Gleichzeitig nimmt der Staat hier besonderen Einfluss als Kunde, Regulator und Unterstützer. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume werden durch die rüstungsindustriellen Fähigkeiten entscheidend mitbestimmt, während gleichzeitig die Politik die Handlungsoptionen der Industrie beeinflusst. Diese Wechselwirkungen rechtfertigen eine strategische Planung seitens des Staates und ein koordiniertes Vorgehen. Dies wird allerdings in den europäischen Ländern unterschiedlich reflektiert, so dass sich die nationalen Industriepolitiken gegenüber strategischen Unternehmen der Wehrtechnik stark unterscheiden (Dinkelacker et al. 2002).

Vielfach wird Industriepolitik begründet mit Marktversagen, also mit der Tatsache, dass die freien Marktkräfte nicht immer ein optimales Ergebnis erzielen und deshalb staatliches Eingreifen erfordern. Uns geht es hier jedoch im Wesentlichen um strategische Konzepte und um die Schaffung von Rahmenbedingungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhalten und das Wachstums-, Beschäftigungs- und Innovationspotenzial erhöhen. Industriepolitik soll im Folgenden verstanden werden als vorausschauende, zukunftsgerichtete industrielle Strategie für die von der staatlichen Beschaffung abhängige Wehrtechnik. Dies ist notwendigerweise eine Aufgabe der Regierung. Die großen Unternehmen planen zwar auch und entwerfen Strategien – aber nur für ihre eigene Zukunft innerhalb ihres relevanten Marktes. Solche Unternehmensstrategien ersetzen keinesfalls ein langfristiges industriepolitisches Konzept der Regierungen.

### 3.2. SPANIEN

Das demokratische Spanien hat von Anbeginn versucht, seine staatliche Rüstungsindustrie zu modernisieren und sie als Vehikel zum wirtschaftlichen Aufhol- bzw. Anschlussprozess der rückständigen Industrie des Landes an das westeuropäische Niveau zu nutzen<sup>27</sup>. Als Schlüsselbereiche wurden Elektronik, Telekommunikation und Raketentechnik definiert, in denen das technologische Niveau durch Kooperation mit ausländischen Unternehmen erhöht werden sollte. Schon 1980 wurde von der Regierung ein Plan zur Förderung der Rüstungsindustrie ausgearbeitet und 1982 entsprechende Gesetze durch das Parlament gebilligt. Diese verpflichteten zur »Bevorzugung von Entwicklung und Verwendung eigener Technologie« und zur »weitestmöglichen Anpassung der Beschaffungsprogramme an die Fertigungsmöglichkeiten der nationalen Industrie« sowie zur Erarbeitung von integrierten Programmen zur Forschung, Entwicklung und Fertigung für die nationale Industrie. Nur wenn die darin vorgesehenen Mittel von der nationalen Industrie nicht aufbringbar sind, »können im Ausland die unverzichtbaren Elemente und Stücke beschafft werden, etwa (...) durch Übereinkünfte und Abkommen zur Kooperation, Projekte und Patente, die den Technologietransfer und die Einbindung in multinationale Forschungs-, Entwicklungs- und Fertigungsprogramme begünstigen« (Boletín Oficial del Estado 173, 21.3.1982 zitiert nach (Fischer 1994, S. 62)). Die nachfolgende sozialdemokratische Regierung González setzte diese Linie fort, so dass Beschaffung und Industriepolitik seither eng miteinander verbunden sind.

Drei Handlungsebenen lassen sich bei der spanischen Industriepolitik unterscheiden, nämlich strukturpolitische Maßnahmen und Sanierungen, Nachfrageanhebung im In- und Ausland mit institutionellen Veränderungen zur Effektivierung der Rüstungsplanung und Rüstungsk Kooperationen:

- Zur Überwindung der Krise der 80er Jahre wurde eine Politik der Reindustrialisierung (*reconversión*) der rückständigen Wirtschaft proklamiert. Neben der Förderung ausländischer Direktinvestitionen ist diese Politik vor allem durch direkte staatliche Eingriffe und staatliche Investitionen gekennzeichnet. Nirgendwo konnte der Staat besser eingreifen als in der staatlichen Industrie. Dies betrifft vor allem die Rüstungsindustrie, die im Unterschied zu anderen Bereichen vor dem Aufkauf durch ausländische Investoren geschützt wurde. Die staatliche Subventionierung der unrentablen Rüstungsbetriebe erfolgte auch unter re-

27 Eine ähnliche Politik verfolgt auch Griechenland.

gionalpolitischen Gesichtspunkten, da sie in bestimmten Regionen der größte Arbeitgeber waren. Entscheidend für das lange Festhalten an staatlicher Leitung und Kontrolle waren aber wohl die strategische Bedeutung, die auch die sozialdemokratische Regierung der Rüstungsindustrie zumaß und die Befürchtung, die nationalen Streitkräfte könnten von ausländischen Unternehmen abhängig werden. So scheiterte 1991 eine von der deutschen MBB angestrebte 40 Prozent Beteiligung an der *Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA)*. Auch heute noch bedarf jede ausländische Investition in ein spanisches Rüstungsunternehmen einer Regierungsgenehmigung (Cornu 2001). Die Hoffnung, die Rüstungsunternehmen durch staatliche Lenkung in die Gewinnzone zu bringen, hat sich jedoch nicht erfüllt. Die Zahl der Beschäftigten sank und die steigenden Verluste mussten vom Staatshaushalt getragen werden. Als Ergebnis einer realistischeren Einschätzung der Leistungsfähigkeit der heimischen Industrie wurde ab Mitte der 90er Jahre die Privatisierung der staatlichen Rüstungsindustrie präferiert. Diese wurde dann von der konservativen Regierung Aznar um die Jahrhundertwende herum zumindest teilweise angegangen. Die Beendigung der staatlichen Lenkung der Rüstungsindustrie war u.a. notwendig, um die CASA in die neugeschaffene EADS einbringen zu können. Dieses neue Eigentümerprofil bedeutet einen Strukturbruch der bisher staatlichen spanischen Rüstungsindustrie. Zur Unterstützung der Privatisierung wurden große Beschaffungsprogramme durchgeführt, wie z.B. Fregatte F100, Leopard und Eurofighter.

- Eine weitere staatliche Handlungsebene bietet die Ankurbelung der Nachfrage. Insbesondere in den 80er Jahren wurden die Rüstungsexporte rigoros forciert. Die PSOE-Regierung unter González wollte über eine Förderung der Rüstungsindustrie und des Rüstungsexports das rückständige Spanien modernisieren und die hohe Arbeitslosenquote senken. Dabei wurden spanische Rüstungsgüter auch in Spannungsgebiete und Diktaturen großzügig exportiert (Fischer 1994). Dennoch kam es in den 90er Jahren zu Einbrüchen beim Rüstungsexport in die Entwicklungsländer. Auch deshalb wurden die Streitkräfte angehalten, die Priorität noch stärker auf Ausrüstungen nationaler Produktion zu legen. Spezielle Maßnahmen zur Nachfragesteigerung richteten sich auf die Elektronik und Informatik. Dabei bediente man sich konkreter Anreize für die Unternehmen, (staatliche Kredite, Steuervergünstigungen und Subventionen für F&E) und Maßnahmen zur besseren Koordinierung zwischen Beschaffungsbehörden, Verteidigungsministerium, Streitkräften und Unternehmen. Die Folge war eine Zunahme der Rüstungsproduktion.

- Drittens wurde schon früh versucht, der Rüstungsindustrie durch Kooperationen in europäischen Gemeinschaftsprojekten zu fortgeschrittenen Technologien zu verhelfen. Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei Projekten im Bereich der Raketentechnologie gewidmet, die von der Regierung als für die moderne Waffenentwicklung zentrale Technologie definiert wurde. Viele dieser Kooperationsprojekte und Kompensationsgeschäfte führten zur Überforderung der spanischen Seite und zur Beschränkung auf die Rolle des Komponentenzulieferers, so dass die spanische Abhängigkeit von ausländischer Technologie letztlich nicht überwunden werden konnte (Fischer 1994).

Die spanische Regierung betrachtet die Entwicklung der Wehrtechnik und der militärischen Technologien als einen Schlüssel nicht nur zur industriellen Entwicklung und Modernisierung des Landes, sondern auch zur Stärkung seines politischen Einflusses in Europa und der Welt. Die wehrtechnischen Unternehmen sollen auf ein Niveau gebracht werden, das Spanien die Mitsprache bei der Neuordnung der europäischen Rüstungsindustrie ermöglicht. Der Verteidigungsminister wird mit den Worten zitiert »ohne eine entsprechende Industrie gibt es keine glaubwürdige Verteidigung« (Eliassen und Skriver 2002). Die Leitlinie der spanischen Rüstungspolitik ist Expansion und Unabhängigkeit, fast so als ob Spanien eine Supermacht wäre. Auch die Ausrüstung der Streitkräfte folgt einem national definierten, strategischen Konzept und zielt auf eine größere Mitsprache u.a. bei der Entwicklung der ESVP.

Diesem strategischen Konzept der nationalen Technologieaneignung und einer zu vermindernden Abhängigkeit vom Ausland ordnet sich die spanische Beschaffungspolitik unter. Vorrangig ist zunächst der Kauf der Rüstungsgüter im Inland, um die heimischen Kapazitäten auszulasten. Wo dies nicht möglich ist, wird die Rüstungszusammenarbeit bevorzugt mit dem Ziel langfristiger Arrangements, vor allem innerhalb Europas. Sofern auch dies nicht möglich ist, werden Offsets für den Bezug ausländischer Rüstungsgüter verlangt, und zwar möglichst zu 100 Prozent. Diese Strategien werden vom Verteidigungsministerium bei allen Beschaffungen zwingend vorgeschrieben (Eliassen und Skriver 2002). In Spanien gibt es keine wirtschaftspolitischen Bedenken gegen Offsets bei Rüstungskäufen im Ausland. Sie werden von allen gesellschaftlichen Gruppen als lebenswichtiges Instrument gesehen, um die spanische Rüstungsindustrie zu entwickeln<sup>28</sup>.

28 Kjell Eliassen und Markus Skriver haben im Mai 2002 führende Vertreter insbesondere von Unternehmen und staatlichen Stellen interviewt, darunter Antonio Rodríguez Rodríguez, Geschäftsführender Direktor bei ISDEFE, Gerencia Cooperación Industrial; Mauro Varela Reino, Direktor für industrielle Zusammenarbeit bei IZAR; Alfredo Gordo Alvarez, stellvertretender Direktor bei IZAR (Eliassen und Skriver 2002).

Zuständig für die Beschaffung aber auch die Entwicklung einer konsistenten Industriepolitik ist die *Dirección General de Armamento y Material* (DGAM) unter der direkten Verantwortung des Staatssekretärs für Rüstung innerhalb des Verteidigungsministeriums (Molas-Gallart 1998). Auch die Zuständigkeit für das Aushandeln von Offsets, von denen sich ca. 90 Prozent auf die Wehrtechnik beziehen, und die Formalisierung der Offsetvereinbarungen liegt beim Verteidigungsministerium und hier insbesondere bei der DGAM und deren speziell für das Offsetmanagement geschaffenen Organisation *Gerencia de Compensaciones*, die dafür 45 Beschäftigte hat.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich die ursprüngliche Betonung auf Technologietransfer und die Schaffung bzw. Sicherung von Beschäftigung auf den Marktzugang verschoben, so dass Offsets heute vor allem ein starkes Instrument der Vermarktung und der Marktöffnung für die spanische Rüstungsindustrie sind. Das wichtigste Ziel, das die Regierung mit Offsets verfolgt, ist, die Fähigkeiten, Kompetenzen und Kapazitäten der heimischen Wehrtechnik zu entwickeln – auch wenn die Rolle der spanischen Unternehmen dabei oft auf die Produktion von Komponenten oder die Zulieferung beschränkt bleibt und der früher erwartete Technologietransfer nicht stattfindet. Daneben dient diese Kompensationspolitik nach dem »*juste retour-Prinzip*« auch dem Ausgleich der Zahlungsbilanz.

Neben dem Verteidigungsministerium und der ihm unterstehenden DGAM spielt auch das Ministerium für Wissenschaft und Technologie eine Rolle, dem z.B. der »Nationale Plan für Forschung, Entwicklung und technologische Innovation« untersteht. Meistens teilen sich die beiden Ministerien die Entwicklungskosten und gewähren den spanischen Unternehmen die notwendigen Kredite, damit sie in die Lage versetzt werden, sich zusammen mit ausländischen Unternehmen an großen Gemeinschaftsprogrammen zu beteiligen.

Der DGAM untersteht darüber hinaus noch eine gesonderte Abteilung (*oficina de la ayuda externa*), die den spanischen Unternehmen bei ihren Exportbemühungen behilflich sein soll, aber auch das Management der Kooperationsverträge mit ausländischen Unternehmen übernimmt.

Die DGAM ist auch für die Pflege der Beziehungen zwischen Ministerium und Wehrtechnik verantwortlich. Die Regierungskontakte zur Rüstungsindustrie sind also nicht dem Zufall überlassen, sondern institutionalisiert, da der spanischen Regierung die Entwicklung der Wehrtechnik als strategischer Branche wichtig ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Spanien ein strategisches Konzept und den Ehrgeiz hat, seine Rüstungsindustrie auszubauen und dabei Exportförderung und Offsets als hervorragende Instrumente der industriellen Entwicklung betrach-

tet. Die Regierung hat zur Durchführung ihrer im europäischen Vergleich besonders aktiven und in der spanischen Gesellschaft völlig unbestrittenen Industrie- und Offsetpolitik beachtliche institutionelle und organisatorische Kapazitäten geschaffen. Der rüstungs- und industriepolitische Kurs der Regierungen einschließlich der Exportforcierung wird auch von den Gewerkschaften mitgetragen, sowohl von der sozialdemokratischen UGT, als auch der kommunistischen C.C.O.O. (Fischer 1994).

### 3.3. FRANKREICH

Die Rolle des Staates in der Wirtschaft im Allgemeinen und in der Rüstungsindustrie im Besonderen ist in Frankreich weit ausgeprägter als in anderen westlichen Staaten. Kennzeichnend für die Wirtschaftspolitik nach 1945 war die »*Planification*« mit Verstaatlichungen der Schlüsselindustrien wie Banken, Versicherungen und natürlich der als strategisch angesehenen Rüstungsunternehmen. Weil die monopolistische Staatsindustrie strategische Funktionen wahrnimmt, konnte das Generalkommissariat für den Plan bei der Umsetzung seiner Wirtschaftspolitik stets auf die staatlichen Unternehmen setzen.

Die großen staatlichen Programme und Projekte sind eindeutig an politischen Zielen ausgerichtet. Wichtige Ziele waren, die technologische Rückständigkeit bestimmter Branchen aufzuholen, die rüstungsindustrielle Unabhängigkeit zu sichern oder Frankreich als führende Macht in Europa zu etablieren. Dem Rüstungssektor kam meist eine zentrale Rolle in der französischen Wirtschaftspolitik zu.

Die herrschende französische Sichtweise geht Bauer zufolge von globalen Märkten aus, auf denen nicht so sehr private Unternehmen, sondern von nationalen Regierungen organisierte Systeme gegen einander konkurrieren, wobei über die wirtschaftliche und auch politische Vorherrschaft in der Welt entschieden wird. Da aber die marktwirtschaftlichen Spielregeln von den weltweiten Akteuren häufig nicht eingehalten werden, kommt es zu dauerhaften Marktversagen. Deshalb fällt dem Staat eine aktive Rolle zu. Er hat die Möglichkeit und die Pflicht, lenkend einzugreifen<sup>29</sup>. Diese traditionelle französische Sichtweise kann jedoch von der jeweiligen Regierung modifiziert werden. So haben sich die Regierungen unter Bérégofoy und Balladur von staatlicher Industriepolitik und Protektionismus wegbewegt. Aber das Festhalten an der »Goldenen Aktie«, d.h. einem Minderheitenvotum des Staates trotz

29 Bei der Zerlegung von Thomson S.A. sagte Premierminister Juppé vor der Nationalversammlung: »Notre choix a été fondé sur une logique industrielle de défense« (Serfati 2001a, S. 232).

Teilprivatisierung, zeigt, wie schwer sich Frankreich mit dem Wirtschaftsliberalismus tut (Bauer 1994).

Die französische Industriepolitik ist seit Ende des Zweiten Weltkriegs insbesondere auf rüstungsindustrielle Unabhängigkeit gerichtet. So wird z.B. die Beschaffung wehrtechnischen Materials in drei Kategorien eingeteilt: Kategorie 1 umfasst strategisches Material *de priorité*, das prinzipiell nicht im Ausland beschafft, sondern nach Möglichkeit im Inland produziert werden soll. Kategorie 2 umfasst Material *de supériorité*. Hier werden internationale Kooperationen angestrebt, wobei das französische Unternehmen nach Möglichkeit eine Führungsrolle anstreben soll. Kategorie 3 schließlich betrifft einfache Güter wie Pistolen, die unbedenklich im Ausland beschafft werden dürfen<sup>30</sup>. Dabei gab und gibt es einen sicherheitspolitischen Konsens zwischen allen Parteien der Rechten und der Linken einschließlich der kommunistischen Gewerkschaft CGT sowohl in Bezug auf Sicherheits- und Verteidigungsfragen als auch in Bezug auf eine rüstungsbezogene Industriepolitik. Dieser nationale Konsens beruhe auf dem gemeinsamen Bestreben, die (führende) Rolle und Bedeutung Frankreichs zu erhalten z.B. durch Nutzung des wehrtechnischen Technologieprogramms als Antrieb für die allgemeine industrielle Entwicklung des Landes (Serfati 2001a). In Anbetracht dieses gesellschaftlichen Konsens und der erheblichen Ressourcen, die für militärische F&E und Beschaffungen ausgegeben wurden, verwundert es nicht, dass die französische Industrie zu den größten Rüstungsindustrien in Europa gehört.

Andererseits gibt es aufgrund der beschränkten Leistungsfähigkeit der französischen Wirtschaft die Notwendigkeit zur Kooperation im Rüstungsbereich. Dieser Widerspruch zwischen dem Willen zur Autonomie und Dominanz und dem Zwang zur Kooperation lässt sich nur lösen, wenn Autonomie und Unabhängigkeit nicht rein national, sondern westeuropäisch gedacht werden – sofern das europäische oder deutsch-französische Projekt unter Führung Frankreichs steht (Bauer 1994; Braunberger 2004).

Den sowohl militärischen als auch zivilen »Großen Technologieprogrammen« werden technologisch, handelspolitisch und industriepolitisch große strategische Bedeutung beigemessen. Auch die offiziell zivilen Programme zeigen ihre Nähe zu den militärischen schon dadurch, dass sie sich auf die Atomindustrie, die Luftfahrt und die Telekommunikation konzentrieren. Schon unter Präsident Mitterrand konzentrierte sich die staatliche Technologiepolitik auf die Rüstungsunternehmen. Von den öffentlichen Forschungsgeldern an Unternehmen kamen 1987 etwa 72 Prozent

30 Experteninterview.

aus dem Verteidigungsministerium (Bauer 1994). Nach aktuelleren Untersuchungen konzentrieren sich die militärischen Forschungs- und Entwicklungsgelder im Jahre 2000 auf nur 120 von insgesamt 3.500 F&E aktiven Unternehmen. Diese wenigen Begünstigten stehen zudem meist unter der Kontrolle großer Rüstungsfirmen, so dass 98 Prozent der F&E-Ausgaben des Verteidigungshaushalts sich auf ganze 10 industrielle Konglomerate verteilen. Auch die meisten zivilen Fördergelder entfallen auf diese Rüstungsgruppen. Daher lässt sich die französische Technologiepolitik als missionsorientiert bezeichnen. Sie ist offensichtlich ein zentrales industriepolitisches Instrument der französischen Regierung.

Auch dem Rüstungsexport wurde von allen französischen Regierungen, seien sie links oder rechts, große Aufmerksamkeit gewidmet, denn es geht hier um die Stellung Frankreichs in der Welt (Mampaey 2001). Zu seiner intensiven Förderung wurden enorme öffentliche Finanzmittel mobilisiert, die in Form zinsgünstiger Kredite an ausländische Kunden oder in Form von Subventionen an die Exportfirmen geflossen sind. Serfati verweist auf Parlamentsberichte, die dokumentieren, dass die staatlichen Rüstungsbetriebe DCN, GIAT und andere riesige Verluste in Kauf genommen haben, um Fregatten an Taiwan und Panzer an Saudi Arabien (1,17 Mrd. Euro Verlust beim Leclercgeschäft) liefern zu können, wobei die Verluste der staatlichen Unternehmen von der französischen Regierung ausgeglichen, also vom Steuerzahler getragen wurden.

Zur Analyse des für die Rüstungspolitik in Frankreich relevanten institutionellen Gefüges schlägt Serfati den Begriff »*mésosystème de l'armement*« vor. Damit wird ein Set von Regierungsinstitutionen, amtlichen Organisationen und industriellen Unternehmen beschrieben, die miteinander verquickt sind sowohl durch Marktbeziehungen als auch durch Nichtmarktbeziehungen. Der Zusammenhalt innerhalb dieses Mesosystems wird begünstigt durch den gesellschaftlichen Konsens, die Abschottung von Wettbewerbern durch hohe ökonomische und politische Zutrittsbarrieren und nicht zuletzt durch die Schlüsselrolle der *Direction Général de l'Armement* (DGA).

Die DGA ist nicht einfach nur eine Beschaffungsbehörde, sie kombiniert vielmehr auf einzigartige Weise drei verschiedene Missionen: sie ist kundenorientiert, sie spielt eine politische Rolle durch Ausarbeitung von Konzepten und daraus folgenden Spezifikationen und sie verfolgt eine technologische und industrielle Mission insofern ein beträchtlicher Teil an Forschung, technologischen Machbarkeitsstudien, Produktion und Wartung innerhalb ihrer eigenen Organisation durchgeführt werden. Die DGA ist auch eine außenwirtschaftliche Dienststelle (*Direction des Relations Internationales*), die sich um die Erschließung neuer Exportmärkte kümmert.

Ihr Ziel ist, 15 Prozent des weltweiten Waffenmarktes zu erringen. Die Rüstungsexporte werden als ein essenzielles wirtschaftliches Erfordernis für das Überleben des Mesosystems gesehen (Mampaey 2001). Die DGA übt auch die Funktion einer Rüstungsprogrammentwicklerin im strategischen und technischen Sinne aus (*Direction des Programmes*) und unterhält dazu eigene Versuchszentren. Darüber hinaus betreibt die DGA auch aktiv Industriepolitik, indem sie durch ihre Auftragsvergabe Allianzen fördert bzw. auch verhindert (*Direction de la Cooperation et des Affaires Industrielles*). Die »raison d'être« dieser Mammutbehörde mit etwa 60.000 Beschäftigten ist die Beeinflussung aller verteidigungsrelevanten Bereiche, die Erhaltung der französischen Rüstungsindustrie und die Sicherung ihrer Exportfähigkeit (Kerber 2002a).

Aus diesen multiplen Rollen der DGA ergibt sich auch der große Einfluss der Rüstungsingenieure, die als eine der »grands corps« der französischen Eliteschule auch in den Vorständen der Rüstungsunternehmen sitzen und die Symbiose zwischen staatlichen Institutionen und den wenigen großen Mitgliedsunternehmen des rüstungsindustriellen Mesosystems sichern (Mampaey 2001; Serfati 2001a). Die »grands corps«, die schon an den Eliteschulen an den Begriff des »*intérêt général*« orientiert werden (Braunberger 2004), unterhalten nicht nur enge Verbindungen untereinander, sondern es gibt auch einen häufigen Wechsel von Regierungsbeamten in leitende Managementfunktionen der Industrie und umgekehrt. Diese geradezu symbiotische – in Deutschland verbotene – Beziehung wird noch durch die regelmäßigen Strategiegespräche der DGA mit den Rüstungsunternehmen gefördert, wobei man sich gegenseitig informiert über die Absichten, Ziele und Probleme<sup>31</sup>.

Darüber hinaus werden im französischen *Comité Interministeriel* nicht nur die Wehrtechnik, sondern auch andere strategische Industriezweige, wie etwa die Wasserversorgung, konzeptionell begleitet und gefördert, so dass sich die betreffenden Unternehmen mit Hilfe des Staates in ganz Europa strategisch positionieren können. Auch die wehrtechnische Exportpolitik ist in Frankreich kohärent in die allgemeine Außenpolitik eingebunden.

Erst ab 1995 wurde mit der teilweisen Privatisierung der Rüstungsindustrie begonnen, um die Voraussetzung für eine Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen aus europäischen Partnerländern zu schaffen. Vorausgegangen war die Erkenntnis, dass eine eigenständige, von den USA unabhängige Position im Alleingang nicht mehr möglich ist. Nur deshalb – so Serfati – sei die Eu-

31 In Deutschland dagegen beschränke sich die Beziehung zwischen Staat und Unternehmen auf Verträge. Experteninterview.

ropäisierung sowohl für die Regierung als auch für die Rüstungsunternehmen zur neuen Zielsetzung geworden. In der Luft- und Raumfahrt wurde gegen Ende der 90er Jahre deutlich, dass der französischen staatlichen Industrie die Marginalisierung drohte, als die privaten Unternehmen Daimler-Benz Aerospace (DASA) und British Aerospace (BAe) ein europäisches Unternehmen unter Ausschluss der damals noch voll staatlichen Aérospatiale gründen wollten. Erst daraufhin wurde Aérospatiale teilweise privatisiert und der Weg frei gemacht für die dann kurz darauf erfolgte Gründung der deutsch-französischen EADS, an der sich später auch die spanische CASA beteiligte (Küchle 2001). Für Serfati ist dies ein Beleg für die Fähigkeit des französischen Mesosystems, durch Flexibilität eine führende Rolle Frankreichs in Europa sicherzustellen.

Die von Präsident Chirac gestartete Neustrukturierung der Rüstungsindustrie richtet sich auf die nationale Konsolidierung, also die Stärkung der »*national champions*«. Zu ihrer mittelfristigen Sicherung und Auslastung trägt ein mehrjähriges Programmgesetz für militärische Beschaffung bei, das »*loi de programmation*«. Das Interesse der Regierung ist dabei einzig darauf gerichtet, die Kapazität der französischen Rüstungsindustrie zu erhalten, um ein Schlüsselfaktor in Europa zu bleiben, selbst wenn dies zulasten der zivilen Industrie gehen sollte.

Auch nach der Neustrukturierung der nationalen Rüstungswirtschaft sind die zwei Säulen des »*capitalisme à la française*« der 70er und 80er Jahre, nämlich die Überkreuzbeteiligungen und der Staatseinfluss, keineswegs verschwunden. Nach Untersuchungen von Serfati ist der Staatsanteil an den großen Rüstungsproduzenten nach wie vor bedeutend. Selbst an dem multinationalen Unternehmen EADS hat die französische Regierung einen relevanten Eigentumsanteil<sup>32</sup>, der ihr ein entscheidendes Veto in strategischen Fragen sichert<sup>33</sup>. Weiterhin gibt es eine Reihe großer Rüstungsunternehmen, die sich immer noch vollständig in staatlichem Eigentum befinden, wie z.B. CEA, GIAT, DCN, SNECMA<sup>34</sup> und andere. Staatliche Mitsprache und Überkreuzbeteiligung sind die Garanten für eine wirksame Kontrolle

32 An der französischen Holding, die gleich der DASA 47,75% an der EADS hält, ist der französische Staat mit 50 % beteiligt (Küchle 2002b).

33 Der Europäische Gerichtshof hat am 4.6.2002 geurteilt, es sei nicht Aufgabe der Nationalstaaten, Übernahmen von Unternehmen zu verhindern. Nationale Schutzvorschriften verstießen gegen die Freiheit des Kapitalverkehrs. Dieses Urteil ist zwar ein Dammbbruch, allerdings dürfen diese Grundsätze aus Sicht der Richter eingeschränkt werden, wenn ein »strategisches Interesse« geltend gemacht wird (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.6.2002), und dies dürfte in aller Regel bei großen Rüstungsunternehmen in Anspruch genommen werden.

34 35 % des SNECMA-Kapitals gehen im Juni 2004 an die Börse. Die französische Regierung verspricht sich von dieser Teilprivatisierung einen Erlös von ca. 1,5 Mrd. Euro und behält weiterhin einen Anteil von 62 % am Kapital des Unternehmens (Handelsblatt, 7.6.2004).

des französischen Mesosystems im Rüstungsbereich, um zu verhindern, dass ausländische Investoren eine führende Rolle in der Leitung der Unternehmen spielen. Restriktive französische Gesetze erfordern die Genehmigung<sup>35</sup> aller ausländischen Investitionen, die zudem auf 20 Prozent des Unternehmenskapitals beschränkt sind (Cornu 2001, S. 62). Diese staatliche Kontrolle ist besonders im Fall der Rüstungsindustrie in der französischen Gesellschaft weithin akzeptiert, da sie mit nationaler Souveränität und Sicherheit und strategischer Industriepolitik hinreichend begründet werden kann.

Die neue Regierung unter Premierminister Jean-Pierre Raffarin scheint zwar entschlossen, das Staatseigentum an Industrieunternehmen weiter abzubauen, wie z.B. die kurzfristige Versteigerung des Restanteils an der Großbank Crédit Lyonnais und die angekündigte Privatisierung von France Télécom zeigen. Die Privatisierung der lange Zeit unantastbaren öffentlichen Versorgungsunternehmen mit Gemeinwohl-aufgaben (*services publics*) kommt einer ordnungspolitischen Wende gleich. Ihre wichtigsten Auslöser sind der Verlust der Monopolstellung durch die unter Brüsseler Druck eingeleitete Liberalisierung der Versorgungsmärkte und die Überforderung des Staates im Wettbewerb, deren Kosten die Steuerzahler zu tragen hatten. »Auch wenn Raffarin den Verkauf von Staatsbeteiligungen an Unternehmen fortsetzen will, wird er nicht auf jede Form von Industriepolitik verzichten. Französische Regierungen werden auch in Zukunft den unerwünschten Verkauf von Unternehmen aus Branchen, die als strategisch wichtig gelten, ins Ausland zu verhindern versuchen. Dies gilt fraglos für die Verteidigungsindustrie, wo Partnerschaften mit europäischen Unternehmen möglich erscheinen, Übernahmen durch amerikanische Konzerne aber unerwünscht sind« (Braunberger 2002).

Fazit: Frankreich definiert seine nationalen und strategischen Interessen und verfolgt insbesondere im Rüstungsbereich eine aktive Industriepolitik, um die französischen Interessen in Europa zu sichern. Dabei verhält sich der französische Militär-Merkantilismus europäisch, wo dies seinen nationalen Interessen entspricht, und nationalistisch, wo es um die Aufteilung europäischer Märkte und die Aufgabe französischer Besitzstände geht (Braunberger 2004; Kerber 2002a).

35 1997 hat die französische Regierung aus Gründen der nationalen Sicherheit die Übernahme von 58 Prozent der Thomson-CSF durch die britische GEC verhindert (Sakazaki 2000, S. 58).

### 3.4. GROSSBRITANNIEN

In Großbritannien ist Industriepolitik jahrzehntelang heftig diskutiert und bis in die 80er Jahre auch in verschiedenen Formen und Ausprägungen praktiziert worden. Insgesamt war sie aber nicht erfolgreich, wie der damalige industrielle Niedergang bezeugt, und endete mit der umfassenden Privatisierung der Staatsbetriebe (Kohlegruben, Eisenbahn etc.) unter Margret Thatcher. Auch Tony Blairs New Labour setzt diese Politik seiner Vorgängerin fort. Er will jeden Verdacht vermeiden, eine aktive Industriepolitik zu betreiben; direkte Subventionen sind weiterhin verpönt. Allerdings macht sich New Labour für die Zukunftsbranchen stark und fördert in hohem Maße die Forschung einschließlich der militärischen (Handelsblatt, 20.8.2002).

Für die britische Rüstungsindustrie, die privatwirtschaftlich betrieben wird, gilt im Wesentlichen die gleiche Tendenz. Während des Kalten Krieges wurde eine protektionistische Beschaffung als implizite Industriepolitik betrieben mit einem hohen Maß an Staatsinterventionismus. Erst unter Thatcher wurde allmählich der »*value for money*« Ansatz eingeführt. Die genaue Definition dieses Begriffs blieb zunächst unklar. Anfänglich verstand man darunter niedrigere Beschaffungskosten, aber in den 90ern wurde versucht, die langfristigen industriellen Auswirkungen der Beschaffungsentscheidungen stärker zu berücksichtigen. Als Wendepunkt gilt schließlich die Levene-Reform, die den Wettbewerb auf allen Ebenen zur Norm machte und ausländischen Bietern die Tür öffnete (Mawdsley 2002a). Doch die Anerkennung der Schranken der Wettbewerbspolitik führte dazu, bei der Beschaffung die Risiken zu vermindern durch stärkere Berücksichtigung der Technologie, der Zuverlässigkeit und der Lebenszykluskosten der Rüstungsgüter. Dazu wurden Strategiepläne entwickelt und dem Exportpotenzial der Rüstungsgüter stärkere Beachtung geschenkt (Dunne und Macdonald 2001).

Die heutige britische Regierung ist bemüht, sich von restlichen Eigentumsanteilen an wehrtechnischen Einrichtungen zu trennen, z.B. durch die Teilprivatisierung der *Defence Evaluation and Research Agency* und durch die Beauftragung privater Firmen mit dem Management der Atomwaffenbehörde. Bei der Privatisierung von Rolls Royce und BAE Systems hatte sich die Regierung noch »Goldene Aktien« reserviert, um den Aktienanteil ausländischer Investoren im Interesse der nationalen Sicherheit auf maximal 49,5 Prozent zu beschränken. In jüngster Zeit hat die Regierung aber erkannt, dass dies das Wachstum behindert und inkonsistent mit dem Wunsch nach offenen Märkten ist. Deshalb hat sie im April 2002 beschlossen, diese Restriktion aufzuheben, um größere ausländische Beteiligungen zuzulassen. Dennoch bleibt die 15 Prozent Schranke erhalten, um eine Kontrolle durch eine einzel-

ne ausländische Firma zu verhindern (Ministry of Defence UK 2002). Damit hat die britische Regierung eine beachtenswerte Wende vollzogen und zwei Tatsachen Rechnung getragen, nämlich der Expansion der britischen Rüstungsunternehmen auf dem US-Markt und einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs<sup>36</sup>.

Für die Beziehungen der Regierung zur Rüstungsindustrie sind vor allem drei Institutionen von Bedeutung: Neben der *Beschaffungsbehörde* ist dies vor allem das *Ministerium für Handel und Industrie*, das ebenfalls wehrtechnische Interessen im Rahmen seiner Wettbewerbspolitik fördert. Schließlich gibt es die *Defence Export Services Organisation* (DESO), die den Unternehmen bei der Vermarktung ihrer Rüstungsgüter in Übersee hilft<sup>37</sup>. Auch die internationale Rüstungskooperation wird systematisch auf ihren Nutzen für die britische Industrie analysiert, und zwar durch das *British National Audit Office* und das *House of Commons Defence Select Committee* (Mawdsley 2002a). Diese Institutionen betreiben in der Praxis zweifellos Industriepolitik, auch wenn es bisher offiziell gar keine britische Industriepolitik gab.

Im Allgemeinen betreibt Britannien eine offene, wettbewerbsorientierte Beschaffungspolitik. Ausländische Anbieter gewinnen etwa 10 Prozent der jährlichen Beschaffungsaufträge (Mawdsley 2002a). Die *Strategic Defence Review* des Verteidigungsministeriums (MoD) von 1997 wies auf eine ineffiziente Beschaffungspolitik hin und verstärkte den Trend zu industriellen Partnerschaften im Beschaffungsprozess. Außerdem wurde hier der veränderte Charakter der rüstungsindustriellen Basis zur Kenntnis genommen und die Notwendigkeit einer kleineren Zahl von Anbietern erkannt. Daraus entstand die *Smart Acquisition Initiative* mit der Losung »billiger, besser, schneller«. Teile der Industrie allerdings fühlen sich durch das für Ausländer offene Beschaffungssystem benachteiligt und verweisen u.a. auf Frankreich, das seine Beschaffung nicht der ausländischen Konkurrenz öffne. Zum Ausgleich betreibt die Regierung deshalb bei Beschaffungen im Ausland (insbesondere in USA) eine aktive Offsetpolitik, die man »*industrial participation*« nennt<sup>38</sup>. Ihr Ziel ist es, Kernkapazitäten, Technologien und Arbeitsplätze im Inland durch entsprechende ausländische Aufträge zu erhalten. Im Sommer 2002 betrug die ein-

36 Das Urteil des EUGH vom 4.6.2002 lässt zwar Ausnahmen bei »strategischen Interessen« zu, aber der Einfluss und das Vetorecht des Staates gilt als großes Hindernis auf dem amerikanischen Rüstungsmarkt. Daraus begründet sich u.a. auch die amerikanische Reserviertheit gegenüber der EADS bei transatlantischen Kooperationen (Küchle 2002a).

37 »Our role is to provide assistance to British defence companies and to overseas customers interested in acquiring British defence products« ([www.deso.mod.uk](http://www.deso.mod.uk)).

38 Großbritannien verlangt und erhält Offsets in Höhe von 100 Prozent (Mawdsley 2002a, S. 20).

gegangenen Offsets einen Wert von 2,5 Mrd. Pfund. Als weiterer Ausgleich für britische Beschaffungen im Ausland ist die aktive Exportförderung zu sehen<sup>39</sup>.

Die beträchtliche Unterstützung der Regierung für britische Unternehmen, die Rüstungsgüter exportieren wollen, ist ein bedeutendes und effizientes Element einer wenn auch bisher nicht offiziell deklarierten Industriepolitik. Die staatliche Exportförderung, die sich die Regierung schätzungsweise 650 Mio. Euro kosten lässt (Mayhew 2002), wird in Großbritannien weithin als völlig legitim angesehen, da sie dazu beiträgt, den britischen Einfluss in der Welt und die Überlebensfähigkeit der rüstungsindustriellen Basis zu erhalten, indem sie für größere Produktionsserien, niedrigere Beschaffungskosten, höhere Rentabilität und Beschäftigung<sup>40</sup> sorgt. Die britischen Verteidigungsminister ebenso wie andere Regierungsmitglieder und selbst die königliche Familie betreiben aktive Lobbyarbeit für ihre Rüstungsunternehmen im Ausland (Mayhew 2002).

Besondere Unterstützung bietet darüber hinaus eine dem Verteidigungsministerium unterstehende Regierungsorganisation, die *Defence Export Services Organisation* (DESO), die in Europa nicht ihres Gleichen hat. Aufgabe der 500 Mann starken staatlichen Exportfördergesellschaft mit eigenem Rechtsstatus ist es vor allem, exportwillige britische Rüstungsfirmen zu unterstützen. Wenn britische Rüstungsexporteur Offsets an ihre ausländischen Kunden leisten müssen, unterstützt die DESO besonders die kleineren Unternehmen, die anders als BAE Systems nicht das entsprechende Personal und Know-how dafür vorhalten können. Die DESO hilft aber auch ausländischen Kunden, die an britischen Rüstungsgütern interessiert sind. Die DESO hilft u.a. durch:

- Zusammenbringen von Kunden aus Übersee mit britischen Unternehmen; Vertretung britischer Firmen auf wichtigen internationalen Rüstungsmessen,
- Koordinierung der Verkaufsaktivitäten von Unternehmen und Ministerium, um eine integrierte nationale Verkaufsstrategie auf den Märkten zu erreichen,
- Unterstützung britischer Unternehmen bei Verkaufsverhandlungen einschließlich direkter Kontakte zwischen den Regierungen; Aushandeln internationaler Vereinbarungen einschließlich *Memorandum of Understanding* bei Rüstungsk Kooperationen; Verhandlung, Durchführung und Beratung bei Exportverträgen und Exportlizenzvereinbarungen zwischen Regierungen,

39 »And we will continue to support and promote defence exports...« Baroness Symons of Vernham Dean, Minister of State for Defence Procurement, 5.4.2000, [www.mod.uk](http://www.mod.uk).

40 Laut MoD werden durch den Rüstungsexport 30.000 Menschen direkt und weitere 40.000 indirekt beschäftigt (Mayhew 2002, S. 3), das entspricht etwa der gesamten Beschäftigung in der deutschen Rüstungsproduktion für den In- und Auslandsabsatz zusammen.

- Beschaffungen im Auftrag ausländischer Regierungen,
- Bereitstellung militärischer Unterstützung und Beratung zu Beschaffung und Logistik für ausländische Kunden; Demonstration militärischer Ausrüstung und Ausbildung im In- und Ausland,
- Verhandlung, Abwicklung und Beratung von Offsetvereinbarungen und Finanzierungsmodalitäten,
- Verkauf überschüssiger britischer Waffen an Kunden in Übersee,
- Einladung und Betreuung ausländischer Besucher aus Militär und Regierung; Dienstleistungen für ausländische Regierungskontrakte mit britischen Zulieferern einschließlich Qualitätssicherung, Projektmanagement, Kundentraining etc. ([www.deso.mod.uk](http://www.deso.mod.uk)).

Dieses umfassende Dienstleistungspaket der Regierung ist von außerordentlichem Nutzen für die britischen Unternehmen, die – nicht zuletzt aufgrund dieser Unterstützung – etwa 40 Prozent der gesamten Rüstungsproduktion im Ausland absetzen können. Obwohl die Labour-Regierung eine »ethische Exportpolitik« verkündete, gibt es ständige Skandale wegen Rüstungsexporten in Entwicklungsländer. Einer der besten Kunden ist Saudi Arabien.

Auch ohne offizielle Industriepolitik war es in Großbritannien schon bisher bewährte Praxis, dass sich die Führungsspitzen der wehrtechnischen Industrie regelmäßig mit dem Verteidigungsministerium und der Beschaffungsbehörde zusammensetzen, um über gemeinsame Interessen und strategische Ziele nachzudenken. In diesen Spitzengesprächen wurde im Herbst 2002 beschlossen, Leitlinien einer staatlichen Industriepolitik für die nationale Wehrtechnik zu formulieren. Das Ergebnis dieser Überlegungen zu einer »*new defence industrial strategy*« wird allerdings nicht dem Verteidigungsminister, sondern dem Premierminister vorgelegt, was die hohe Bedeutung dieser Strategiedebatte zeigt. Von Seiten der Industrie werden u.a. Kontrollen ausländischen Eigentums an strategischen britischen Rüstungsbetrieben gefordert, vor allem aber die vorausschauende Berücksichtigung der Exportfähigkeit schon bei Definition und Entwicklung der Rüstungsgüter. Völlig außer Diskussion steht bei allen Beteiligten in Großbritannien die strategische Bedeutung der nationalen wehrtechnischen Kapazitäten, die von der Labour-Regierung als »Kernelement« der britischen Wirtschaft – unabhängig von evtl. ausländischem Eigentum – gesehen wird (Ministry of Defence UK 2002).

Diese Wende zu einer neuen rüstungstechnologischen Industriepolitik der britischen Regierung geht von der Notwendigkeit einer effizienten Bewaffnung der nationalen Streitkräfte aus. Das Beschaffungsbudget definiert und begrenzt zwar die Industriepolitik. Innerhalb dieses Rahmens aber will die Regierung den ökonomischen

mischen Nutzen entschlossen maximieren, den die Rüstungsausgaben für das Land bringen durch die Entwicklung technologischer Fertigkeiten, die Schaffung geistigen Eigentums und durch ein exportinduziertes Investitionswachstum in der nationalen Wirtschaft. »Die Regierung anerkennt den Beitrag einer dynamischen und innovativen Wehrtechnik für die Beschäftigung, die Wirtschaft und die wissenschaftlich-technologische Basis des Landes« (Ministry of Defence UK 2002, S. 10).

Die beschränkten staatlichen Forschungsmittel sollen nun zielstrebig konzentriert werden auf ausgewählte militärische und nichtmilitärische Schlüsseltechnologien mit großem Zukunftspotenzial für die nationale Wirtschaft. Um diese zu identifizieren, soll nach den Vorstellungen des MoD ein neues Forum geschaffen werden, das *National Defence and Aerospace Systems Panel* (NDASP). Damit und auch mit Hilfe des staatlichen *Defence Science and Technology Laboratory* will die Regierung sicherstellen, dass die Forschungsergebnisse der ganzen Branche zugute kommen. Darüber hinaus sollen die staatlichen Einrichtungen *Towers of Excellence* und *Defence Technology Centres* dazu beitragen, dass Forschungsergebnisse und neue Technologien sich schneller in der britischen Rüstungsproduktion niederschlagen. Darüber hinaus gibt es zur Nutzbarmachung ziviler Hochtechnologien für die Rüstungsproduktion die *Defence Diversification Agency* (Ministry of Defence UK 2002).

Die wehrtechnischen Kernkompetenzen sollen nicht nur wegen ihrer militärischen, sondern ausdrücklich auch wegen ihrer technologischen Bedeutung für die nationale Industrie erhalten werden. Dem Wettbewerb wird jetzt noch grundlegendere Bedeutung für die Beschaffungspolitik beigemessen. Seine Vorteile liegen laut MoD darin, dass er zu Innovation, Flexibilität, effizienter Nutzung der Ressourcen und zur Entwicklung von Fähigkeiten und Wissen ermutigt (Ministry of Defence UK 2002). Der internationale Wettbewerb soll verstärkt, aber unterhalb der Ebene der *Prime Contractors* gehalten werden, so dass die Königsdisziplin der Systemintegration im Lande erhalten bleibt.

Die britische Regierung ist sich bewusst, dass die Rüstungsindustrie durch lange Produktentwicklungszyklen charakterisiert ist und dass eine einzelne Regierung daher nicht die nötige Nachfrage entfalten kann, um eine wirtschaftliche Produktion auf höchstem Qualitätsniveau aufrecht zu erhalten. Deshalb sei es im Interesse auch der Regierung, für einen größeren Marktzugang zu sorgen. Regierungen könnten dies u.a. durch ein »angemessenes Regulierungsniveau« erreichen. Das MoD will alles tun, damit die Exportkontrollen kein unnötiges Hindernis für Unternehmen darstellen, die in Übersee legitime Geschäfte machen wollen. »Wir fühlen uns verpflichtet, nach draußen zu schauen und die Hindernisse zu überwinden, die sich einem freieren Zugang zu den Überseemärkten stellen« (Ministry of Defence UK

2002, S. 16). Laut MoD helfen Investitionen in Rüstungsprogramme, Exportmöglichkeiten für die Industrie zu schaffen. Die Regierung unterstützt die Exportbemühungen nicht nur durch die DESO, sondern auch über ein Kreditgarantiesystem, das den Exporteuren erlaubt, erfolgreich auf ausländischen Märkten zu konkurrieren. Um britische Exporte nun noch stärker zu fördern und den Zugang zu ausländischen Märkten noch weiter zu verbessern, hat die Regierung darüber hinaus beschlossen, ein »Forum für Rüstungsexport und Marktzugang« ins Leben zu rufen (S. 18).

Der Neubewertung der wehrtechnischen Industriepolitik sind intensive Kontakte und Strategiediskussionen voraus gegangen. Die britische Regierung fühlt sich zu einem partnerschaftlichen Verhältnis mit der Rüstungsindustrie verpflichtet, um Risiken und Nutzen zu teilen, und will die Kommunikation weiter verbessern. Das MoD betont, dass Dialog und Verständnis zwischen Industrie und Regierung zentral sind für eine zufrieden stellende Entwicklung der nationalen Wehrtechnik. Dem dienen auch die *Capability Working Groups*. Der strategische Dialog zwischen Regierung und Rüstungsindustrie wird aber vor allem geführt im *National Defence Industries Council* und seinen Untergruppen und einer Reihe weiterer Foren, wie z.B. *DTI Aerospace Committee* und *Shipbuilding and Marine Industries Forum*. Darüber hinaus hat das Ministerium für Handel und Industrie im Mai 2002 die Einrichtung eines *Aerospace Innovation and Growth Team* angekündigt, das mit einem breiten Kreis von Interessenten die zivilen und militärischen Entwicklungsrichtungen der nächsten 10 bis 20 Jahre diskutieren soll (Ministry of Defence UK 2002).

Zusammenfassend lässt sich sagen, die britische Regierung ist im Laufe der letzten Jahre zu der Erkenntnis gelangt, dass die bisherige »Entfremdung« von der Rüstungsindustrie kontraproduktiv ist, wenn es darauf ankommt, ein gewisses Maß an Kontrolle über die Internationalisierung des Rüstungsgeschäfts zu behalten. Deshalb hat sie sich entschlossen, die Beziehungen zwischen Staat und privater Rüstungsindustrie wieder enger zu gestalten und die Industrieinteressen bei den Beschaffungsentscheidungen stärker zu berücksichtigen. Die britische Regierung sieht die Rüstungsindustrie als strategische Branche von großer nationaler Bedeutung. Sie hat ein klares sicherheits- und verteidigungspolitisches Konzept, in dessen Rahmen sie die Unternehmen mit einer nun auch offiziellen, konsistenten Industriepolitik aktiv unterstützt, damit diese sich im nationalen Interesse auf den Zukunftsmärkten erfolgreich positionieren können. Dies geschieht nicht nur über eine Technologiepolitik, sondern auch über institutionelle Einrichtungen und eine offensive Exportförderung und politische Hilfe bei der Öffnung ausländischer Märkte.

Institutionell gesehen gibt es für strategische Industriepolitik keine alles entscheidende Abteilung, sondern ein Zusammenwirken insbesondere der folgenden wichtigen Institutionen:

- *Department for Trade and Industry*,
- Verteidigungsministerium (MoD)<sup>41</sup>,
- *Defence Industrial Council* und
- *Defence Manufacturers Association*.

Für strategische Konzepte zuständig sind insbesondere der *Policy Director*, der einem *Under Secretary* untersteht und der *Defence Industrial Council*<sup>42</sup>. Dieser besteht sowohl aus einzelnen Unternehmerpersönlichkeiten als auch aus Vertretern der vier größeren rüstungsindustriellen Verbände<sup>43</sup>. Der *Defence Industrial Council* steht unter dem Vorsitz des *Secretary of State for Defence* und ist das wichtigste Gremium, mit dessen Hilfe das MoD die Industrie in Sachen Rüstung und Industriepolitik konsultiert ([www.mod.uk/issues/sdr/procurement industry.htm](http://www.mod.uk/issues/sdr/procurement%20industry.htm)).

41 Beispiele für konzeptionelle Entwürfe sind die Papiere des Verteidigungsministeriums *Strategic Defence Reform* und *New Chapter*.

42 Experteninterview.

43 Dies sind: *Society of British Aerospace Companies*, *Defence Manufacturers Association*, *Federation of Electronics Industry* und *British Naval Equipment Association*.

## 4. DEUTSCHLANDS INDUSTRIEPOLITISCHES DEFIZIT

---

### 4.1. INDIREKTE INDUSTRIEPOLITIK

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland wird aktive Industriepolitik überwiegend kritisch beurteilt. Der vom Staat nicht behinderte Wettbewerb könne nach herrschender Lehrmeinung am besten Innovationen und Strukturveränderungen bewirken. Folglich wird hierzulande dem Staat eine eher passive Rolle zugeordnet. Während der Begriff Industriepolitik in Frankreich eine starke strategische Komponente hat, wird er in Deutschland eher opportunistisch gebraucht, um etwa bestimmten Branchen zu helfen. Beispielhaft dafür sind die medienwirksamen Eingriffe des Bundeskanzlers zur (vorübergehenden) Rettung einzelner Großunternehmen. Hierbei handelt es sich jedoch um ad hoc Eingriffe und eben nicht um ein strategisch ausgerichtetes industriepolitisches Konzept<sup>44</sup>.

Diese Politik gilt insbesondere auch für die Rüstungsindustrie, obwohl hier ein Etat von jährlich gut 6 Mrd. Euro an investiven Ausgaben bewegt wird. Die Rüstungsproduzenten klagen nicht nur über unzureichende Inlandsaufträge und strenge Exportrestriktionen, sondern zunehmend auch über das Fehlen einer strategischen Industriepolitik, was zu entscheidenden Wettbewerbsnachteilen im Vergleich zu ihren ausländischen Konkurrenten führe<sup>45</sup>.

Das Bundesverteidigungsministerium (BMVg) hat in einer programmatischen Rede auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Wehrtechnik (DWT) »die Frage nach unserem Konzept zur Industriepolitik« dahin gehend beantwortet, »dass die Industrie ausschließlich zur Deckung des Bedarfs der Streitkräfte benötigt wird

44 Im Maastrichter Vertrag ist dagegen die Industriepolitik als konstitutives Element europäischer Wirtschaftspolitik verankert. Treibende Kraft für diesen Artikel 130 EWG-Vertrag war aber die französische Regierung. Die Bundesregierung hat damals erfolglos versucht, diesen zu verhindern. Neuerdings fordert Bundeskanzler Schröder jedoch von der EU-Kommission, sie solle die Interessen der Industrie stärker berücksichtigen und bei allen neuen Initiativen frühzeitig die potenziellen Auswirkungen auf die Industrie prüfen. Zudem solle die EU-Kommission ein Konzept vorlegen, wie die Markt- und Wettbewerbsbedingungen der europäischen Industrieunternehmen verbessert werden können. Dies geht aus einem Positionspapier der Bundesregierung hervor (Handelsblatt, 11.12.2002).

45 Experteninterviews.

– nur dazu möchten wir einen Mindestumfang sicherheitspolitisch notwendiger nationaler wehrtechnischer Fähigkeiten erhalten. Es ist ein sicherheitspolitisches, nicht ein industriepolitisches Erfordernis« (Simon 1996, S. 276).

Dennoch haben alle bisherigen Bundesregierungen in der Praxis eine zumindest indirekte Industriepolitik betrieben, indem sie mittels der militärischen Beschaffungen für den Aufbau und den Erhalt einer leistungs- und konkurrenzfähigen Wehrtechnik Sorge getragen haben. Sie haben immer wieder die Entwicklung der Rüstungsindustrie beeinflusst, vor allem im Bereich der Luft- und Raumfahrt. Obwohl z.B. das Bundeskartellamt die Übernahme von MBB durch Daimler Benz 1989 aus wettbewerbsrechtlichen Gründen untersagt hatte, wurde sie anschließend vom Bundeswirtschaftsministerium wegen des »überragenden Interesses der Allgemeinheit« erlaubt (Karl 1994). Die mit dieser Ministererlaubnis verbundenen Auflagen waren wiederum richtungsweisend und ermutigend für weitere Konzentrationsschritte in der Marinetechnik und im Panzerbau. Die Beschaffung folgte neben bündnis- und außenpolitischen Zielen meist auch – wenn auch unausgesprochen – industrie- und technologiepolitischen Zielen.

So bemühten sich die staatlichen Auftraggeber häufig, »die technologische Leistungs- und wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der Industrie so zu erhalten und zu entwickeln, dass sie bei der Realisierung von Waffensystemen in internationaler Kooperation ein technologisch und industriell attraktiver und unverzichtbarer Partner bleibt. Das Erhalten von Arbeitsplätzen ist zwar ein wichtiges Argument, aber trotzdem nicht das Entscheidende. Es geht im Kern um einen wichtigen Teil deutscher Politik-, Bündnis- und Kooperationsfähigkeit. Das Bundesministerium der Verteidigung versucht, zum einen mit Hilfe des begrenzten Instruments der Vergabepolitik Beschäftigungseinbrüchen entgegen zu wirken und zum anderen Entscheidungshilfen für die Rüstungsindustrie durch umfassenden Dialog, Schaffung von Rahmenbedingungen und zielgerichtete Gestaltung der Ausrüstungspolitik zu geben« (Simon 1996, S. 276 f).

Man ist sich also sehr wohl bewusst, dass militärische Beschaffungen in Milliardenhöhe in jedem Fall gravierende industriepolitische, technologische und außenpolitische Auswirkungen haben, denen man in der Praxis, wenn auch ohne stringentes strategisches Konzept, gerecht werden muss. Dieses Lavieren funktionierte zu Zeiten einer wachsenden Wirtschaft einigermaßen, stößt aber heute eindeutig an seine Grenzen.

## 4.2. EXPORTPOLITIK

Deutliche Auswirkungen industriepolitischer Art haben vor allem die Exportrestriktionen. Relativ frei exportiert werden darf nur in NATO-Länder und in Länder, die diesen gleichgestellt sind; der Export in sonstige Länder »wird restriktiv gehandhabt« (Bundesregierung 2000). Abgesehen von den Vorgaben des Grundgesetzes, wonach alle Handlungen verboten sind, die die friedlichen internationalen Beziehungen stören könnten und Produktion, Vermarktung und Transport von Kriegswaffen der Genehmigung durch die Bundesregierung unterliegen, sind das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) die Rechtsgrundlagen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern.

»Die Herstellung, der Handel oder die Vermittlung sowie die Ausfuhr von Kriegswaffen unterliegen den strengen Bestimmungen des KWKG. In diesem Gesetz wird ausdrücklich festgestellt, dass niemand einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung hat. Verstöße gegen das KWKG werden in der Regel mit hohen Freiheitsstrafen geahndet. Anträge zur Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen oder sonstigen Rüstungsgütern werden auf Grundlage der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern ... entschieden. Im Unterschied zu einer Reihe anderer Staaten ist die Rüstungsexportpolitik für die Bundesregierung kein Instrument ihrer Außenpolitik. Entscheidungen über Rüstungsexportvorhaben werden nach einer sorgfältigen Abwägung der jeweiligen außen-, sicherheits- und menschenrechtspolitischen Argumente getroffen. Bei unterschiedlichen Auffassungen der am Entscheidungsfindungsprozess beteiligten Ressorts entscheidet in der Regel abschließend der Bundessicherheitsrat über die Erteilung oder Versagung von Ausfuhrgenehmigungen« ([www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)).

Die »Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern« enthalten die Exportrichtlinien. Die erste Richtlinie stammt aus dem Jahre 1971. Da diese in der Praxis nicht immer eingehalten wurde, erfolgte in den 1990ern eine deutliche Verschärfung mit einigen wichtigen Veränderungen. So entfällt seither die Beweislast der Bundesregierung bei Versagung einer Exportlizenz, bei der Gewährung von Lizenzen wird die Zuverlässigkeit der Exporteure geprüft, bei Verletzung der Ausfuhrgesetze drohen härtere Strafen. Im Januar 2000 wurden die Exportrichtlinien von der rot-grünen Bundesregierung erneut verschärft, u.a. durch eine nun vorgeschriebene Berücksichtigung der Menschenrechte und der ökonomischen Lage in den Empfängerländern. Die Bundesregierung will sich außerdem bemühen, diese restriktive Rüstungsexport-

politik auch europaweit durchzusetzen. Bei zwischenstaatlichen Rüstungsoperationen, die im Bündnis- und/oder EU-Interesse erfolgen, sind Konsultationen mit den Partnerstaaten vorgesehen, um der Bundesregierung Gelegenheit zu geben, ihre Kriterien zur Geltung zu bringen. Der Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 bekräftigt diese restriktive Politik (Koalitionsvertrag, Oktober 2002, [www.spd.de](http://www.spd.de)).

Bei Rüstungsoperationen mit europäischen NATO-Ländern sind die restriktiven deutschen Exportrichtlinien oft ein Hindernis und nur dann durchsetzbar, wenn eine Beteiligung des deutschen Kooperationspartners aus technologischen oder finanziellen Erwägungen für das Projekt unverzichtbar ist. Anderenfalls drohen deutsche Unternehmen bei Industrie getriebenen Projekten das Nachsehen zu haben<sup>46</sup>. Den Interessenkonflikt zwischen prinzipiellen Restriktionen und Kooperationsinteresse haben jedoch alle Bundesregierungen auf eher pragmatische Weise zu lösen versucht, indem sie dem Kooperationsinteresse meist Vorrang eingeräumt haben. In diesem Sinne hat auch die rot-grüne Bundesregierung im Januar 2000 relativ offen formuliert, dass bei Koproduktionen mit NATO-Ländern, die Gegenstand von Regierungsvereinbarungen sind, »diese rüstungsexportpolitischen Grundsätze soweit wie möglich verwirklicht« werden sollen. »Dabei wird die Bundesregierung unter Beachtung ihres besonderen Interesses an Kooperationsfähigkeit auf Einwirkungsmöglichkeiten bei Exportvorhaben von Kooperationspartnern nicht verzichten« (Bundesregierung 2000). Bei der praktischen Anwendung dieser Grundsätze kommt es jedoch immer wieder zu Konflikten sowohl in der Koalition als auch im Bundessicherheitsrat<sup>47</sup>.

Im Unterschied zu USA, aber auch zu Frankreich und Großbritannien betreibt die Bundesregierung bei Rüstungsgütern keinerlei Exportförderung<sup>48</sup>. Im Gegen-

46 Experteninterview.

47 In den ersten rot-grünen Regierungsjahren drangen wiederholt Informationen über regierungsinterne Auseinandersetzungen an die Öffentlichkeit. In besonders umstrittenen Fällen wurden sogar Informationen über das Stimmverhalten einzelner Kabinettsmitglieder im vertraulich tagenden Bundessicherheitsrat bekannt. So zum Beispiel im Fall der Entscheidung über die Lieferung von Leopard-Panzern an die Türkei. Außenminister Fischer und Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul sollen im Bundessicherheitsrat Bedenken gegen das Ausfuhrvorhaben geäußert haben.

48 Bezeichnend sind die Spannungen, die sich zwischen dem BMVg und dem AA entwickelten, als das Verteidigungsministerium im Sommer 2000 Kontakt zu den Militärattaches der deutschen Botschaften in 53 Ländern aufnahm, um den Verkauf ausgemusterten Bundeswehrmaterials einzufädeln. Die Zusammenstellung des Verteilers sei »nach ressortinterner Prüfung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) auf Grundlage der Bestimmungen des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes sowie unter Berücksichtigung der politischen Grundsätze der Bundesregierung (...) und im Licht der aktuellen Exportpraxis der Bundesregierung für jedes Land individuell erarbeitet« worden (Bundestagsdrucksache 14/8089, S. 2). Der grüne Außenminister wies jedoch die Botschaften an, in Sachen Exportvermittlung nichts zu unternehmen. Das offensive Werben Scharpings für deutsche Rüstungsexporte brachte Fischer in Bedrängnis, da seine Partei auf eine stärkere Zurückhaltung bei der Ausfuhr von Wehrmaterial drängte. Das AA erinnerte daher öffentlich daran, dass der Rüstungsexport restriktiv zu gestalten sei (Koch 2003).

teil, gebrauchte Leopard 2 wurden beispielsweise an Polen verschenkt ohne die anderswo übliche Verpflichtung, dann langfristig bei diesem System zu bleiben<sup>49</sup>. Das BMVg hat es sogar unterlassen, die Wartung dieser Leopards in Deutschland vertraglich zu sichern; dies wird stattdessen in Polen stattfinden (Griephan Wehrdienst, 8.12.2003). Andere Länder finanzieren dagegen den Einstieg ihrer Rüstungsunternehmen in interessante Absatzmärkte, um diese langfristig zu binden. Beispielhaft dafür ist das amerikanische Vorgehen in Osteuropa. In Deutschland bleibt jedoch selbst die Hermes Exportversicherung bei wehrtechnischen Gütern auf NATO-Länder und diesen gleichgestellte Länder beschränkt.

Der Vergleich mit relevanten europäischen Partnern ergibt als Fazit, dass die über dem Restriktionsniveau der Nachbarländer liegenden deutschen Exportbeschränkungen kontraproduktiv im Sinne einer Industriepolitik sind, insofern sie die Wettbewerbsbedingungen in Europa verzerren und zwar einseitig zulasten der deutschen Unternehmen und Beschäftigten<sup>50</sup>. Sie werden darüber hinaus widersprüchlich angewandt, verfehlen weitgehend ihren friedenspolitischen Zweck und sind politisch unklug:

- Sinn und Zweck der deutschen Exportrestriktionen ist vor allem friedenspolitischer Art: militärische Auseinandersetzungen in Spannungsgebieten sollten nicht mit deutschen Waffen angeheizt werden. Doch gerade diese gut gemeinte Absicht wird mit einseitigen Restriktionen nur eines Landes, das noch dazu zu den kleineren Rüstungsproduzenten gehört, nicht erreicht, solange sich fast alle potenziellen Käufer bei unseren engsten Verbündeten und Nachbarn mit den gewünschten Waffen versorgen können. Gerade auch aus friedenspolitischen Gründen müsste es deshalb vordringliche Aufgabe sein, für eine einheitliche und verbindliche Restriktionspolitik in Europa zu sorgen. Nur bei einem multilateral abgestimmten Vorgehen, das die wichtigsten Rüstungslieferanten ein-

49 Ein weiteres Beispiel ist die Abgabe der MIG-29 zum Symbolpreis von einem Euro an Polen ohne vereinbarten Auftragsrückfluss. Im Gegenzug hat Polen jedoch nicht den Eurofighter sondern die amerikanische F-16 gekauft. Experteninterview.

50 Nach Meinung von Peter Schaaf, Abteilung 1, Vorsitzender der IG Metall, sind die deutschen Exportrichtlinien Ausdruck der Rolle Deutschlands im letzten Jahrhundert. Nach zwei verursachten Weltkriegen wünsche ein großer Teil der deutschen Eliten in Politik, Wissenschaft und Gewerkschaften den Ausstieg aus der Rüstungsindustrie. Die Bundesregierung verhindere einen Kompromiss bei der Harmonisierung der europäischen Exportpolitik wohlwissend, dass eine gemeinsame Exportpolitik auf deutschem Niveau illusionär ist.

bindet, gäbe es eine Chance, Spannungsgebiete von Waffenlieferungen freizuhalten<sup>51</sup>.

- Das offiziell proklamierte Ziel, keine deutschen Waffen in Spannungsgebiete zu liefern, wird zudem in der Praxis vielfach konterkariert. Da ist zum einen das »Schmidt-Debré Abkommen«<sup>52</sup> von 1972 und eine ähnliche 1983 abgeschlossene Vereinbarung mit Großbritannien, in denen sich die Bundesregierung verpflichtet hat, französische bzw. britische Exporte gemeinsam entwickelter und/oder gefertigter Kriegswaffen nicht durch eine Verweigerung der deutschen Zulieferung zu behindern. Das läuft praktisch darauf hinaus, dass über diese beiden größten europäischen Rüstungsproduzenten auch solche Länder beliefert werden können, die von direkten deutschen Lieferungen ausgeschlossen sind. Da der Rahmenvertrag vom Juli 2000 nichts zur Ablösung dieser bisher bestehenden bilateralen Vereinbarungen sagt, könnte es sein, dass die französische Regierung bei einem kritischen Projekt darauf besteht, weiterhin nach dem »Schmidt-Debré Abkommen« zu verfahren. In einem solchen Fall würden auch die restriktiven Bestimmungen des Rahmenvertrages unterlaufen (Brzoska und Kühle 2002). Zum anderen sorgen die Partnerländer bei Gemeinschaftsprojekten wie z.B. beim Eurofighter durch eine Klausel dafür, dass sie auch ohne Zustimmung der Bundesregierung das Gemeinschaftsprodukt verkaufen dürfen, obwohl beim Export von Waffen mit einem deutschen Anteil von mehr als 10% die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich ist (Handelsblatt, 1.10.2002).
- Diese völlig legalen Umgehungsmanöver stellen zwar für die betreffenden Unternehmen eine Notlösung dar, sie schaden aber dennoch langfristig dem deutschen Technologiestandort und damit auch der Beschäftigung. Technologische

- 51 Die gemeinsame politische Erklärung zu Grundsätzen der Rüstungsexportpolitik (code of conduct) bietet dafür eine gute Grundlage. Danach verpflichten sich die Regierungen, bei Exportgenehmigungen in alle Länder einige grundlegende Prinzipien zu beachten, so die Lage der Menschenrechte, die Beachtung von UN Sanktionen, die innenpolitische Situation des Empfängerlandes, die Erhaltung von Frieden und Sicherheit in der betreffenden Region, das Risiko der Weiterverbreitung und die wirtschaftliche und finanzielle Situation des Empfängerlandes. Der Verhaltenskodex ist allerdings in einigen Fällen interpretationsfähig und hat bis jetzt keine rechtsverbindliche Wirkung. Eine weitere Grundlage für gemeinsame Exportrestriktionen ist die im Rahmenvertrag (LOI-Prozess) vorgesehene Einigung auf eine Liste von Ländern, in die exportiert werden darf. Die unterschiedlichen politischen Beziehungen der Nationalstaaten zu kritischen Regionen dürften aber bei der Auflistung bestimmter Länder Schwierigkeiten bereiten. Der notwendige Kompromiss könnte davon abhängen, ob das im konkreten Fall restriktivere Land für eine Mitarbeit am Gemeinschaftsprojekt technologisch unverzichtbar ist. Sollte dies nicht der Fall sein, droht dieses Land vom Gemeinschaftsprojekt ausgeschlossen zu werden, was seine Kompromissbereitschaft wiederum erhöhen dürfte (Brzoska und Kühle 2002).
- 52 Der offizielle Titel lautet: »Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Ausfuhr von gemeinsam entwickelten und/oder gefertigten Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsmaterial in dritte Länder« (Brzoska und Kühle 2002).

Spitzenprodukte aus Deutschland erscheinen nämlich dabei nicht als »*made in Germany*«, sondern als anonyme Komponenten innerhalb eines französischen oder britischen Systems, das u.U. gerade wegen dieser Komponenten seine Stellung im Weltmarkt festigen kann. Das ausländische Unternehmen kann als Systemintegrator fungieren, während das deutsche Unternehmen auf die Rolle des Zulieferers beschränkt bleibt.

- Darüber hinaus werden die deutschen Exportrestriktionen von der Bundesregierung widersprüchlich angewandt. Die vorgebliche Erzwingung der Menschenrechte durch Exportrestriktionen bei gleichzeitiger Pflege politischer, militärischer und wirtschaftlicher Beziehungen zu eben diesen Ländern könnte als Scheinheiligkeit bezeichnet werden (Guddat 2000). Das Fehlen wohl definierter deutscher Interessen und eines strategischen Konzepts führt zu Doppelmoral und Unaufrichtigkeit:
  - So werden deutsche Waffen seit vielen Jahren und in großem Umfang nach Israel geliefert, obwohl Israel eines der größten und akutesten Spannungsgelände der Welt ist<sup>53</sup>. In den Jahren 1999 und 2000 »rangiert Israel auf Platz 4 bei den erteilten Genehmigungen für Rüstungsexporte und sogar auf Platz 1 bei den tatsächlich getätigten Exporten in Drittstaaten« (Nassauer und Steinmetz 2003, S.14). Bundeskanzler Schröder hat im Bundestag erklärt: »Ich will ganz unmissverständlich sagen: Israel bekommt das, was es für die Aufrechterhaltung seiner Sicherheit braucht, und es bekommt es dann, wenn es gebraucht wird« (Nassauer und Steinmetz 2003, S. 7). Wenn es also gute (politische) Gründe für eine Unterstützung Israels gibt, wieso verweigert dann die Bundesregierung im Dezember 2002 – also nach dieser Erklärung des Bundeskanzlers – die Lieferung des von Israel in Anbetracht des drohenden Irakkrieges angeforderten Truppentransporters »Fuchs«? Nassauer und Steinmetz kommen deshalb in einem Gutachten zu dem durch zahlreiche Fakten belegten Ergebnis: »Am Beispiel der deutsch-israelischen Rüstungskoope­ration – und vor allem bei den Rüstungsexportgeschäften – zeigt sich, dass es berechtigten Anlass gibt, an der Glaubwürdigkeit der deutschen Rüstungsexportkontrollpolitik zu zweifeln« (Nassauer und Steinmetz 2003, S.32).

53 So genehmigte der Bundessicherheitsrat »Dieselmotoren und Getriebe für ‚Merkava‘-Panzer, mit denen die israelische Armee in den Palästinensergebieten häufig Wohnhäuser in Schutt verwandelt. Die tonnenschweren Kettenfahrzeuge verfügen über Nachbauten der deutschen Leopard 2-Kanonen, die von einer Elektronik gesteuert werden, die ebenfalls in dem deutschen Vorzeigemodell steckt« (Der Spiegel 50/2002, S. 28).

- Ein anderes Beispiel für die inkonsequente und unglaubwürdige deutsche Rüstungsexportpolitik ist die Türkei. Die Bundesregierung verweigert Rüstungsexporte in das NATO-Land, weil sie dort noch keine rechtsstaatlichen Verhältnisse sieht, – setzt sich aber gleichzeitig dafür ein, dieses Land als gleichberechtigtes Mitglied in die Wertegemeinschaft EU aufzunehmen.
- Die deutschen Exportrestriktionen stehen auch in Widerspruch zur angestrebten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Frankreich liefert Fregatten der La Fayette Klasse an Taiwan, während HDW keine U-Boote dorthin liefern darf. Das prowestliche Saudi-Arabien ist Großbritanniens bester Rüstungskunde, doch deutschen Unternehmen ist dieser lukrative Markt verboten. Hier müsste Europa mit einer Stimme sprechen; eine GASP und ESVP erfordern eine einheitliche Behandlung von »Schurkenstaaten«, sonst konkterkariert sich Europa.
- Eine von den Partnerländern abweichende restriktive Politik behindert darüber hinaus das erklärte Ziel der Bundesregierung, kostspielige Waffensysteme in europäischer Kooperation zu bauen. Alle in Betracht kommenden Kooperationspartner betreiben aktive Exportförderung. Bei Gemeinschaftsentwicklungen können aber Moral und Exportrichtlinien nicht national definiert werden. Andernfalls haben deutsche Unternehmen dadurch schlechtere Vermarktungsperspektiven<sup>54</sup> und deshalb auch geringere Chancen, bei grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten beteiligt zu werden<sup>55</sup>.
- Eine deutsche Exportpolitik, die über das Restriktionsniveau der relevanten Partnerländer hinausgeht, ist ein Hindernis auf dem Weg zu einer grenzüberschreitenden, arbeitsteiligen Spezialisierung und Verflechtung der europäischen Rüstungswirtschaft (Europäischer Metallgewerkschaftsbund 2003, III, 7) und gibt daher ein falsches Signal für die anstehende europäische Neustrukturierung. Da der Aufbau einer arbeitsteiligen europäischen rüstungsindustriellen Basis auch die deutschen Unternehmen braucht und umfassen sollte, bedeutet eine vom europäischen *main stream* abweichende Exportpolitik »die nachhaltige Erschütterung eines wesentlichen Fundaments einer eigenständigeren europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (Rohde 1999, S. 3). Die deutsche

54 Deutsche Rüstungsunternehmen gelten im Ausland als unkalkulierbar, weil die Exportgenehmigungen unberechenbar sind. »Die restriktive deutsche Genehmigungspraxis vermindert ... die Chancen unserer Industrie zu Verkäufen auf dem Weltmarkt und schwächt insbesondere den Wert deutscher Unternehmen als Kooperationspartner« (Simon 1996, S. 279).

55 Die Kooperation auf europäischer Ebene wird behindert, weil ausländische Partner nicht an einer Arbeitsteilung interessiert sind, die von der restriktiven deutschen Genehmigungspraxis abhängt.

Wehrtechnik darf nicht vom europäischen Prozess abgeschottet und die Herausbildung wettbewerbsfähiger europäischer Strukturen darf nicht behindert werden.

- Darüber hinaus verweist die im Sommer 2002 angestrebte (inzwischen ad acta gelegte) Kooperation zwischen Northrop Grumman und der deutschen Werft HDW auf für die deutschen Interessen industriepolitisch unerwünschte Folgen der Exportrestriktionen. Northrop Grummans Interesse an einem Einstieg bei HDW und sein Versuch, die Marktführerschaft im konventionellen U-Bootbau nach Amerika zu holen mit der dann auf lange Sicht drohenden Schließung des deutschen Standorts, ergibt sich überhaupt erst aufgrund der deutschen Restriktionen, die eine Auslieferung dieser begehrten U-Boote nach Taiwan und andere Länder nicht zulassen (Dinkelacker et al. 2002).
- Das Versprechen der Bundesregierung im rot-grünen Koalitionsvertrag, das hohe deutsche Restriktionsniveau europaweit durchzusetzen (Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen 2002) und eine europäische Harmonisierung nur auf deutschem Restriktionsniveau zuzulassen, ist illusionär und verhindert geradezu eine gemeinsame Exportpolitik. Warum sollten Frankreich und Großbritannien, die von der einseitigen Exportzurückhaltung des deutschen Konkurrenten profitieren, ihre den nationalen Interessen dienende Politik ändern? Im Rahmenabkommen ist dieses Problem nicht gelöst, deshalb ist zur notwendigen europäischen Harmonisierung ein Kompromiss zu suchen, für den sich insbesondere Deutschland als der kleinere Produzent zu bewegen hätte. Auch bei den Exportrestriktionen darf es keinen »deutschen Sonderweg« geben, der die notwendige europäische Harmonisierung und darüber hinaus die GASP und ESVP behindert.
- Ein Test für die restriktiven Ausfuhrbestimmungen der rot-grünen Bundesregierung wird die Suche nach Käufern für den als Rüstungsgut klassifizierten Militärtransporter A400M werden. Bei diesem Projekt müssen sich die beteiligten Regierungen erstmals nach dem Rahmenabkommen auf eine Positiv-Liste von Staaten einigen, an die der Militärtransporter auf jeden Fall verkauft werden darf. »Nicht auftauchen wird auf der Liste die Türkei – aber nicht etwa, weil Deutschland wie beim Kampfpanzer Leopard eine Ausfuhr wieder untersagt. Vielmehr ist die Türkei ein Projektpartner beim A400M und hat bereits zehn Flugzeuge bestellt« (Handelsblatt, 21.5.2003). Dies ist ein weiteres Beispiel für die Widersprüchlichkeit der deutschen Exportvorschriften.
- Bei der Verschärfung der deutschen Exportrichtlinien im Januar 2001 wurde die Prüfung der ökonomischen Lage der Empfängerländer als weiteres Kriterium

für Exportgenehmigungen eingeführt. »Bei der Entscheidung über die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern wird berücksichtigt, ob die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes durch unverhältnismäßige Rüstungsausgaben ernsthaft beeinträchtigt wird« (Bundesregierung 2000)<sup>56</sup>. Wenn aber z.B. das heute demokratische Südafrika in einer öffentlich geführten Diskussion zu dem Ergebnis kommt, dass es zum Schutz seiner Küsten vor Überfischung durch ausländische Flotten eine geeignete Marine braucht, hat Deutschland das zu respektieren. Der kritische Hinweis der Gegner dieses Rüstungsgeschäfts, Südafrika solle sein Geld besser für den sozialen Wohnungsbau verwenden, kommt einer paternalistischen Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Landes gleich.

- Gegner von Rüstungsgeschäften mit Entwicklungsländern behaupten, die von deutschen Unternehmen vertraglich zugesicherten Offsets, die in Form von industriellen Investitionen, Arbeitsplätzen und Ausbildung einen substanziellen Entwicklungsbeitrag in erheblichem Umfang leisten, stünden nur auf dem Papier, ihre Nichteinhaltung sei für die Konzerne billiger als die vorgesehenen Konventionalstrafen. Die empirischen Belege für diese Behauptung bleiben sie jedoch schuldig. Demgegenüber weisen die Unternehmen darauf hin, dass gerade für das Geschäft mit Entwicklungs- und Schwellenländern Referenzen und langfristige Partnerschaften erforderlich seien. Eine Nichteinhaltung vertraglich zugesicherter Offsets würde den guten Ruf deutscher Unternehmen im Ausland ernsthaft beschädigen und wäre das Ende langfristiger Partnerschaften. Dies gelte für wehrtechnische ebenso wie für zivile Geschäfte<sup>57</sup>.
- Von kirchlichen Gruppen wird neuerdings vorgeschlagen, die Exportgenehmigungen im Bundessicherheitsrat nur noch einstimmig zu beschließen (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung 2003, S. 63). Damit würde sich der Sicherheitsrat bei vielen Entscheidungen blockieren, so dass Rüstungsexporte – wie von den Initiatoren beabsichtigt – weitgehend verhindert würden. Das betreffe allerdings nicht nur problematische Entwicklungsländer, sondern auch das demokratische Südafrika und selbst NATO-Mitgliedsländer, wie z.B. die Türkei. Wie wenig sinnvoll das Einstimmigkeitsprinzip ist, zeigt u.a. die EU, wo sich gerade die Bundesregierung seit Jahren dafür einsetzt, das Prinzip der Mehr-

56 Ein ähnliches Kriterium findet sich zwar auch im Verhaltenskodex der Europäischen Union vom 8. Juni 1998. Es ist jedoch unverbindlicher formuliert und dürfte nach Meinung aller befragten Experten für die exportpolitische Praxis in den EU-Partnerländern keine Rolle spielen, zumal der Kodex nicht rechtsverbindlich ist.

57 Experteninterview.

heitsentscheidung auf möglichst viele Bereiche auszudehnen, um handlungsfähig zu werden.

- Ausgehend von der Praxis der britischen und französischen Regierung, mit ausländischen Staatskunden zum Zwecke der Exportförderung oder politischen Einflussnahme einen »Freundschaftspreis« zu vereinbaren, der nicht unbedingt kostendeckend ist, schlussfolgern einige Kritiker, der Rüstungsexport verursache generell hohe Verluste, die zu Lasten der Steuerzahler gingen (Martin, Keith und Stafford 1999). Diese Argumentation lässt jedoch außer Acht, dass der Rüstungsexport auch ein Instrument der Außen- und Wirtschaftspolitik zur Verfolgung nationaler, strategischer Interessen ist. Da in der Politik das Prinzip des *do ut des* gilt, müssen solche Rüstungsgeschäfte als Teil eines Gesamtpaketes gesehen werden. Den Verlusten beim Export der französischen Marinewerft DCN (Serfati 2001a) stehen möglicherweise lukrative Aufträge für zivile Großprojekte wie Staudämme oder Kraftwerke an französische Unternehmen oder die politische Unterstützung der französischen Position in der UNO gegenüber. Diese – wenn auch empirisch nicht belegbaren – geldwerten Vorteile lassen die Kritiker unberücksichtigt. USA, Großbritannien und Frankreich nutzen jedenfalls wehrtechnische Exporte offensiv als Türöffner für andere, weit profitablere Geschäfte und betreiben eine stringente »*defense diplomacy*«<sup>58</sup>.
- Es wäre zumindest überlegenswert, ob nicht auch Deutschland eine politisch und moralisch definierte Rüstungsdiplomatie entwickeln sollte, so dass der Export in befreundete Staaten dazu beitragen könnte, Einfluss in der Welt zu nehmen, deutsche Interessen zu verfolgen, die Stückkosten zu senken und die als notwendig erachteten Kernkompetenzen und -kapazitäten im Inland zu erhalten. Der Rüstungsexport müsste unter Beachtung des europäischen Verhaltenskodex in die Palette außenpolitischer Handlungsparameter integriert werden, denn »Rüstungsexportpolitik ist weltpolitische Standortbestimmung« (Richter 2004, S. 1). Das heißt nicht, die oft »skrupellose, machtpolitische Praxis französischer Rüstungsexportpolitik« (Kerber 2002c) insbesondere im Falle von Entwicklungsländern zu kopieren, sondern im Gegenteil, auch Frankreich in eine verantwortungsvollere, europäische Exportpolitik einzubinden. Es kommt folglich nicht nur auf die Harmonisierung der gesetzlichen Exportvorschriften an, sondern vor allem auf die Harmonisierung ihrer Auslegung und Anwendung.

58 Frankreich nutzt u.a. auch Rüstungsexporte für seine machtpolitische Realpolitik in seinen ehemaligen Kolonien. So wirbt Präsident Chirac auf dem 22. französisch-afrikanischen Gipfeltreffen um Unterstützung für seine Irakpolitik und winkt dabei auch mit Handels- und Entwicklungshilfe einschließlich Rüstungslieferungen (FAZ, 20.2.2003).

Zu einer wohlüberlegten »*defense diplomacy*« würde auch gehören, dass die deutschen Botschaften im Ausland sich dieser Aufgabe stellen, anstatt sich ihnen zu verweigern. Im Unterschied zur Praxis in anderen Staaten sind die deutschen Botschaften angewiesen, nicht akquisitorisch tätig zu werden. Darin bestehe für deutsche Unternehmen ein klarer Konkurrenznachteil gegenüber ausländischen Wettbewerbern<sup>59</sup>.

### 4.3. OFFSETS

Eine industriepolitische Benachteiligung deutscher Wehrtechnikunternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz ergibt sich auch dadurch, dass sie weder bei hereinkommenden (*incoming*) noch bei zu leistenden (*outgoing*) Offsets staatliche Unterstützung erhalten.

Gegenwärtig verlangen mehr als 120 Länder direkte oder indirekte Offsets. Weltweit erhielten mehr als 1000 Unternehmen und Regierungsstellen Offsets amerikanischer Unternehmen. Das Problem ist also keineswegs auf nicht zahlungsfähige Entwicklungsländer beschränkt. Im Gegenteil, nach einer Studie im Auftrag des US-Kongresses steht Europa dabei weit vor anderen Regionen. Drei Länder allein, nämlich Finnland, Großbritannien und Israel, erhielten von 1993 bis 1998 58 Prozent aller amerikanischen Offsets (US Department of Commerce 2001, S. 21).

Deutschland ist nach einer amerikanischen Studie das einzige Land, das keine offizielle Offsetpolitik hat. Allerdings berücksichtige der Bundestag bei Käufen über 25 Millionen Euro gelegentlich den »industriellen Nutzen« (Zakheim, Weinberger und Sakazaki 2000). Deshalb erhielt Deutschland von 1993 bis 1998 lediglich 0,5 Mrd. \$ an Offsets, was außergewöhnlich wenig ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und vor allem gegenüber den 2,3 Mrd. \$ für Großbritannien, wie Abbildung 1 zeigt<sup>60</sup>.

Offsets könnten erhebliche positive Beschäftigungswirkungen in der unterausgelasteten deutschen Wehrtechnik haben und zur Sicherung notwendiger Kernkapazitäten beitragen. Insbesondere bei Rüstungskäufen in USA – es handelt sich

59 Wenn die Bundesregierung schon die nationalen Belange hintanstelle, solle sie in Bezug auf die Verteidigungsindustrie wenigstens »die europäische Karte spielen« und sich der Praxis der Partnerländer anschließen. Experteninterview.

60 Eine besondere Art von »Offsets« hat es in der Zeit gegeben, als Deutschland geteilt und nur teilweise souverän war. Zwischen 1961 und Mitte der 70er musste die Bundesregierung eine Reihe von Offsetvereinbarungen mit USA und Großbritannien unterschreiben, in denen sie sich zum Kauf von Rüstungsgütern verpflichtete zum Ausgleich für die Besatzungskosten (Mawdsley 2002b).

hierbei um eine Einbahnstraße – könnten im Gegenzug für importierte Waffensysteme amerikanische Aufträge an deutsche Unternehmen verlangt werden, entsprechend der Praxis in anderen europäischen Ländern<sup>61</sup>.

**Abb. 1: Die größten Empfänger amerikanischer Offsets 1993-1998**

Land	Gesamtwert in Mrd. US-\$
Finnland	2,84
Großbritannien	2,30
Israel	1,12
Schweiz	1,00
Niederlande	0,92
Südkorea	0,76
Spanien	0,59
Türkei	0,58
Italien	0,53
Deutschland	0,52
Australien	0,43
Kanada	0,41
Griechenland	0,36

Quelle: (US Department of Commerce 2001, S. 22).

Anders sieht es bei Offsets aus, die deutsche Unternehmen beim Verkauf ihrer Rüstungsgüter in anderen Ländern erbringen müssen. Diese Leistungen betragen manchmal bis zu 150 Prozent des Auftragswertes, wie z.B. im Falle des großen Rüstungsauftrags der südafrikanischen Regierung<sup>62</sup>. Finanzierung und Abwicklung dieser für das Geschäft notwendigen Offsets werden von der Bundesregierung als ausschließliche Aufgabe der exportierenden Unternehmen betrachtet. Deshalb gibt es auch keine staatlichen Einrichtungen, die Unterstützung beim Schnüren attraktiver Offsetpakete gewähren. Deutsche Unternehmen sind deshalb gezwungen, mit spezialisierten Handelshäusern zu kooperieren. Die Großwerft Blohm+Voss beispielsweise arbeitet eng mit dem Handelshaus Ferrostaal zusammen, das eine wichtige Rolle spielt als Vermittler von Aufträgen und von Gegengeschäften, die vor allem bei internationalen Rüstungsaufträgen von großer Bedeutung sind. Kleine und mittlere Unternehmen dürften in vielen Fällen von den organisatorischen, administra-

61 Diskussionsbeitrag auf SWP/AICGS Seminar on the Future of Transatlantic Arms Cooperation and the Perspectives for Germany's Armed Forces and their Defense Industrial Base. Berlin, 14. November 2002.

62 Experteninterview.

tiven und finanziellen Lasten, die mit Vertragsschließung und Abwicklung von Offsetvereinbarungen verbunden sind, überfordert sein, so dass mögliche Exporte unterbleiben. Um diesen Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten zu mindern, haben die Unternehmen im Jahr 2000 das »Deutsche Kompensationsforum« gegründet, das wenigstens den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern durch Seminare, Konferenzen und externe Experten fördern soll (Mawdsley 2002b, S. 19). Organisation und Abwicklung sowohl der eingehenden als auch der ausgehenden Offsets sollte auch hierzulande durch eine Institution unterstützt werden, an der sich auch die Bundesrepublik beteiligt.

#### **4.4. BEWERTUNG**

Der industriepolitische Vergleich mit anderen Ländern macht das deutsche Defizit deutlich. Deutschland hat kein in sich geschlossenes Konzept einer strategischen Industriepolitik für die Wehrtechnik. Das Fehlen sowohl einer aktiven Industriepolitik als auch strategischen Denkens überhaupt wird von fast allen befragten Experten als ein der deutschen Vergangenheit geschuldeter Mangel angesehen<sup>63</sup>. Die privaten Firmen erhalten kaum Unterstützung von der Bundesregierung im Sinne einer langfristig nachhaltigen Politik und entsprechender Planungssicherheit. Deutsche Unternehmen fühlen sich im europäischen Vergleich benachteiligt durch strengere Exportrestriktionen und das Fehlen einer staatlichen Exportförderung. Im Unterschied zu anderen Ländern und hier insbesondere den USA gibt es bei Beschaffungen keine gesetzlichen Vorschriften, ausschließlich deutsche Waffensysteme oder Komponenten zu verwenden.

Außerdem werden kaum Offsets eingefordert, die einen Ausgleich für die Beschaffung von Rüstungsgütern im Ausland bieten könnten. Zweifellos sind Offsets ein nichtmarktwirtschaftliches, protektionistisches Instrument, das gerade innerhalb Europas nicht mehr angewandt werden sollte, wenn es zu einem integrierten europäischen Rüstungsmarkt kommen soll. Dies müsste dann aber für alle Partner gleichermaßen gelten – andernfalls wird nur der Wettbewerb (zulasten Deutschlands) verzerrt. Im Außenverhältnis gegenüber der übermächtigen US-Konkurrenz wird auch ein integrierter europäischer Markt zumindest für geraume Zeit nicht ohne dieses Schutzinstrument auskommen. Dies mögen die Amerikaner als »Fest-

63 Experteninterviews.

ung Europa« kritisieren, es dient aber der Existenzsicherung einer eigenständigen rüstungsindustriellen Basis gegenüber den USA.

Die im Verhältnis zu ihrem Auftrag unterfinanzierte Bundeswehr (Schnell 2004) und die sich daraus ergebende Reduzierung der Stückzahlen bei Gemeinschaftsprojekten gefährdet darüber hinaus Deutschlands Ruf als verlässlicher Partner und mindert seinen Einfluss auf die europäische Neustrukturierung. Feindliche Übernahmen strategischer Unternehmen durch Ausländer können von der Bundesregierung kaum verhindert werden.

Nicht nur in Frankreich und Spanien mit ihrer anderen, staatsfixierteren Form der Wirtschaftspolitik und ihrer langen Tradition staatlichen Eigentums, sondern auch in Großbritannien, wo die Wehrtechnik wie in Deutschland privatwirtschaftlich betrieben wird und staatliche Industriepolitik bisher eher kritisch gesehen wurde, gibt es inzwischen eine stringente, die wehrtechnischen Unternehmen unterstützende staatliche Industriepolitik.

Leider ist staatliche Industriepolitik all zu oft auf eine Konservierung überholter Industriestrukturen gerichtet. Dies gilt beispielsweise für die Subventionierung der deutschen Kohle, die dreimal so teuer ist wie auf dem Weltmarkt und schon deshalb keine Zukunft haben dürfte. Solche Fälle widerlegen jedoch nicht die Notwendigkeit, die Weichen für die Industriestruktur von morgen und übermorgen zu stellen. Dies ist völlig unbestritten für die Neuen Bundesländer, die unter einer unzureichenden Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes leiden. Entsprechend sollte es für strategische Branchen oder Technologien ebenfalls ein langfristiges Konzept geben.

Das japanische Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI) ist auf zivilem Gebiet ein Beispiel dafür, wie durch konzertierte Anstrengung von Staat und privater Wirtschaft zukunftsfähige Entwicklungsfelder definiert, Fördermittel strategisch eingesetzt und neue Produktionsverfahren ohne Massenentlassungen und soziale Verwerfungen kostengünstig umgesetzt werden können.

Industriepolitik im Sinne einer zukunftsfähigen Weichenstellung bedeutet, vor allem die Rahmenbedingungen für die gewünschte industrielle Produktion, die technologische Kernkompetenz und den weltweiten Vertrieb zu konzipieren. Dazu gehören neben Flächenvorsorge und Erhaltung des sozialen Friedens die Bereitstellung eines staatlichen Förderinstrumentariums und der Ausgleich von Standortnachteilen. Darüber hinaus wäre ein institutionalisierter, strategischer Dialog über die Zukunftsperspektiven, -technologien und künftigen Absatzmöglichkeiten notwendig. Gerade das in der Vergangenheit so erfolgreiche »Modell Deutschland« mit seiner staatlich organisierten Konsenspolitik böte eine bewährte Grundlage eines

solchen strategischen Dialogs, um ein mit allen Akteuren abgestimmtes Verhalten in Bezug auf die Zukunftsentwicklung zu vereinbaren.

Für die deutsche Wehrtechnik ist eine Industriepolitik schon deshalb notwendig, weil

- die kleinen und mittleren Unternehmen, die insgesamt einen beachtlichen Teil der deutschen Rüstungsproduktion auf sich vereinigen, immer weniger in der Lage sind, sich in dem besonders riskanten und forschungs- und kapitalintensiven Sektor bei gleichzeitig relativ geringen Gewinnchancen zu engagieren, und weil
- die Nachfrage des eigenen Landes zu gering ist, um Kernkompetenzen und notwendige Mindestkapazitäten auf Dauer zu sichern. Deshalb ist eine angemessene Exportpolitik vonnöten, zumindest solange wie es keinen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt gibt.

Bundeskanzler Schröder spricht sich inzwischen für »eine wettbewerbsgerechte Industriepolitik« in Europa aus und will im Rahmen einer europäischen Standortpolitik »die Belange der europäischen Industrie stärker berücksichtigen«. Die Politik stehe in der Pflicht, den Unternehmen »ein Umfeld zu schaffen, das einen Wettbewerb mit den internationalen Konkurrenten auf gleicher Augenhöhe ermöglicht. Um diese Aufgabe müssen wir Europäer uns künftig mehr als bisher kümmern«. Es komme darauf an, die europäischen Ressourcen »zu bündeln und auf eine gemeinsam erarbeitete strategische Vision hin auszurichten« (Schröder 2002).

Doch nicht einmal für den Rüstungssektor, der um seine Existenz bangt, von technologischem und strategischem Interesse ist und zudem unter staatlichem Einfluss steht, gibt es ein industriepolitisches Konzept. Weite Teile der Politik sehen aus historischen und politisch-ideologischen Gründen in der Wehrforschung und -produktion eine unpopuläre Materie oder erkennen nicht ihren technologischen Nutzen. Bis in das Jahr 2003 hinein hatte es zumindest den Anschein, als ob sogar das Gespräch mit der Industrie gemieden würde<sup>64</sup>, obwohl ein Umsteuern einen gemeinsamen Kraftakt von Regierung und Industrie erfordert. Erst spät wurde eine gemeinsame Diskussion darüber begonnen, welche Kernfähigkeiten zu erhalten sind.

Laut »Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr« müsste die wehrtechnische Industrie sich auf die Kriegführung der Zukunft konzentrieren und einen Paradigmenwechsel bei Forschung und Entwicklung vollziehen, nämlich »weg von

64 »Bislang hat sich Verteidigungsminister Struck standhaft geweigert, offizielle Gespräche mit den Spitzen der deutschen Wehrtechnik-Industrie zu führen«. Der Geschäftsführer des »Ausschusses Verteidigungswirtschaft« im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der General a.D. Helmut Harff, klagt, dass es »bislang keine regierungsseitige Definition darüber gibt, welche industrielle Kernfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie erhalten bleiben soll, um als deutsches Segment in die europäische Verteidigungsindustrie überführt zu werden« (FAZ, 9.3.2003).

der Schwerpunktbildung durch das Konzentrieren von Plattformen, hin zu Synergien bei der Wirkungserzeugung«. Das knappe Geld sollte weniger für Großprojekte im Schiff- und Flugzeugbau ausgegeben werden, sondern für moderne Waffen-, Wirkungs- und Führungssysteme. Das Geld sollte auf Bereiche konzentriert werden, die der deutschen Industrie ein Alleinstellungsmerkmal garantieren. Die Industrie müsse »kontinuierlich Wirk- und Einsatzmanagementsysteme mit Spitzentechnologie bereitstellen«. In diesem Bereich »und nicht in der Produktion von Plattformen auf wenig ausgelasteten Produktionsstraßen wird der Markt der Zukunft liegen« (Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr 2002).

Aber selbst wenn die Bundesregierung diese Weichenstellung vornähme, müssten in jedem Falle auch die Exportrestriktionen europäisch harmonisiert werden, da der gegenwärtige Zustand auch ein Hemmschuh der europäischen Integration ist. Obwohl z.B. bestimmte Forschungsarbeiten nur im multinationalen Rahmen geleistet werden können, wollen nach Aussagen der Industrie viele ausländische Partner nicht mit deutschen Unternehmen zusammen arbeiten, weil der Export dieser Gemeinschaftsprodukte oft fraglich ist oder das jeweilige Land fürchten muss, von späteren Rüstungslieferungen ausgeschlossen zu werden, falls die politische Bewertung in Berlin sich ändert<sup>65</sup>.

Das bisherige Dogma, dass die wehrtechnische Industrie ausschließlich zur Bedarfsdeckung der Bundeswehr produzieren und der Staat nur zu diesem Zweck ihre Kernkompetenzen unterstützen soll (Simon 1996), ist historisch verständlich, aber unter den heutigen Bedingungen weltfremd. Industriepolitik für die Wehrtechnik ist vor allem Auftragsvergabe und Exportförderung. Bei hohen Inlandsaufträgen könnten Auslandsaufträge evtl. vernachlässigt werden. Aufgrund der Haushaltszwänge kann aber der Staat der privaten Industrie heute kaum noch eine Bestandsgarantie geben. Deshalb ist der Export zur Sicherung der erforderlichen Mindestkapazitäten und der internationalen Kooperationsfähigkeit notwendig. Werden jedoch trotz dieser Problemlage die Ausfuhrgenehmigungen besonders restriktiv gehandhabt, so dass der Export nicht als Lückenbüßer fungieren kann, spricht man letztlich das Todesurteil über den deutschen Wehrtechnikstandort mit allen ökonomischen, technologischen und sozialen Konsequenzen und verzichtet auf die aktive Mitgestaltung der europäischen Restrukturierung – ohne dass diese Politik irgendeinen Vorteil für Deutschland brächte.

Kooperationspolitik und Exportpolitik müssen als Instrumente der Industriepolitik gesehen und aktiv genutzt werden.

65 Experteninterviews.



## 5. NATIONALE STRATEGISCHE INTERESSEN

---

### 5.1. NATIONALE SOUVERÄNITÄT UND AUSSENPOLITISCHER DISKURS

In der Nachkriegszeit stand die deutsche Außenpolitik unter weitgehendem Vorbehalt der Alliierten; einer eigenständigen Definition nationaler Interessen waren äußerst enge Grenzen gesetzt. Deshalb entwickelte sich notgedrungen nur eine passive außenpolitische Identität, eine »Kultur der Zurückhaltung«. Die deutsche Außenpolitik definiert sich seither eher moralisch, kooperativ und multilateral. In Bezug auf ausländische Krisenherde erklärte sie sich bisher für nicht zuständig, anstatt ihre eigenen Interessen in diesen Konflikten zu definieren und Handlungsoptionen zu diskutieren.

Im außenpolitischen Diskurs um Konzepte deutscher Interessen und der Rolle Deutschlands in den internationalen Beziehungen lassen sich mehrere Denkschulen unterscheiden, wobei jedoch die daraus abzuleitenden Strategien mehrheitlich eine Fortsetzung der bisherigen multilateralen und integrationistischen Orientierung der alten Bundesrepublik nahe legen (Hellmann 1996). Während die traditionelle Westbindung der alten Bundesrepublik kaum in Frage gestellt wird, erhitzen sich die Gemüter schon seit dem 1. Golfkrieg und verstärkt seit den Kriegen in Kosovo, Afghanistan und Irak, ob und unter welchen Bedingungen Deutschland auch bewaffnete Streitkräfte zu internationalen friedenssichernden Operationen zur Verfügung stellen sollte (»unbeschränkte Solidarität«). Die vor allem von den sogenannten »Euroskeptikern« vertretene Forderung, klare Prioritäten der deutschen Außenpolitik zu formulieren, findet bislang keine Mehrheit. Aufgrund unserer Geschichte dürfe es kein »nationales Interesse Deutschlands«, sondern allenfalls deutsche Interessen geben. Insbesondere die 68er Generation hält den (deutschen) Nationalstaat für überlebt und sieht die Zukunft ausschließlich in einem integrierten Europa. Bundesaußenminister Fischer beispielsweise lehnt es ab, überhaupt nationale Interessen der deutschen Außenpolitik zu definieren<sup>66</sup> (Der Spiegel, 2001). Die Gruppe der sogenannten »Internationalisten«, die Deutschland nicht als National-

66 Diese Politik befindet sich jedoch im Widerspruch zur Mehrheit der Bevölkerung. So wünschen sich 60 % der von Allensbach Befragten vom neuen Bundespräsidenten, »dass er die deutschen Interessen im Ausland gut vertritt«. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 27.6.2004.

staat, sondern mehr als »Handelsstaat« sehen wollen, argumentiert, Deutschlands Interessen seien nicht national im traditionellen Sinn, sondern »verflochten« (Senghaas 1995). Daraus wird von vielen die Forderung abgeleitet, die »nationale« Politik Deutschlands dürfe nur die universellen Interessen wie Frieden, Entwicklung, Umweltschutz, Menschenrechte, Armutsbekämpfung etc. verfolgen, anstatt internationale Politik im nationalen Interesse zu betreiben<sup>67</sup>, wie das in »normalen« Nationalstaaten selbstverständlich ist.

In den USA, aber auch in Frankreich und Großbritannien gibt es einen allgemeinen Konsens, dass die nationalen Interessen stets Priorität vor internationalen Verpflichtungen haben<sup>68</sup>, egal ob es sich um NATO, UNO oder WTO handelt. Dagegen ist die politische Klasse in Deutschland bisher – trotz Wiedervereinigung und Erlangung der vollen Souveränität – einer offenen Diskussion der nationalen Interessen ausgewichen. Besteht das deutsche Interesse wirklich nur darin, ein guter Verbündeter zu sein? Dies scheint in Afghanistan der Falle zu sein. Auch die Europäisierung scheint in Deutschland ein Ziel an sich zu sein unabhängig davon, ob es der deutschen Industrie, der Beschäftigung am Standort Deutschland und den nationalen Interessen nützt<sup>69</sup>. Deshalb wurde in der politikwissenschaftlichen Diskussion die Frage gestellt, ob die deutsche Außenpolitik ihren Gestaltungsspielraum tatsächlich nutzt und überhaupt nutzen will (Maull 2002)<sup>70</sup>. In Frankreich dagegen

67 Die oft geführte Klage, die Bundesregierung entsende im Unterschied zu anderen Staaten und insbesondere zu Frankreich nicht ihre besten Diplomaten und Experten, sondern eher die zweite Reihe zur EU nach Brüssel oder zu anderen internationalen Institutionen, ist ein Indiz dafür, dass man der Durchsetzung deutscher Interessen keinen großen Stellenwert einräumt oder tatsächlich glaubt, solche nicht zu haben. Dazu kommt eine mangelhafte deutsche Personalförderung in europäischen bzw. internationalen Institutionen. Neuere Studien belegen, dass es im höheren Öffentlichen Dienst an einer gezielten Planung von Entsendungen an ausländische Dienststellen und deren Berücksichtigung bei der weiteren Laufbahn fehlt. Nur 5% der Befragten wurden für ihre Auslandsverwendung dadurch honoriert, dass ihnen nach ihrer Rückkehr ein höherer Dienstposten zugewiesen wurde (FAZ, 8.4.2004).

68 Experteninterviews.

69 So wurde z.B. bei der Aufgabe der Deutschen Mark zugunsten des Euro weder von Gegnern noch Befürwortern mit den deutschen Interessen argumentiert. Dies blieb der britischen Premierministerin Margaret Thatcher vorbehalten (»I would never give up the German Mark«). Eine der stabilsten Währungen der Welt zu haben mit der Folge der niedrigsten Zinsen im Vergleich zu anderen Ländern in Europa war in der Tat ein Wettbewerbsvorteil der deutschen Industrie, der aufgegeben wurde ebenso wie die währungspolitische Führungsrolle in Europa. Entscheidend in der Debatte deutscher Experten war vielmehr die Frage, ob der Euro gut für Europa ist oder nicht.

70 Eine neuere Studie hat ergeben, dass Deutschland, gemessen an Bevölkerungszahl und Bruttoinlandsprodukt, ein Drittel weniger für seine Streitkräfte ausgibt als der europäische Durchschnitt (Schnell 2004). Experten glauben, den eigentlichen Grund dafür zu kennen: »Es fehlt die Entschlossenheit, im Kreis der Nato und der europäischen Mächte sicherheitspolitisch auch nur als Gleicher unter Gleichen aufzutreten und zu handeln. Daher sind die Entscheidungen der Bundesregierung über den Verteidigungshaushalt nicht nur Ausdruck finanzieller Kalamitäten. Sie belegen auch die Befindlichkeit und Bewußtseinslage der deutschen Führungsschicht (Feldmayer 2004).

ist die Europäisierung immer nur ein Mittel zum Zweck, und auch das nur, weil man zur Kenntnis nehmen musste, dass eine *stand alone* Position heute nicht mehr durchzuhalten ist (Serfati 2001a).

In Deutschland stehen legitime Wahrnehmung nationaler Interessen und strategisches Denken auch 60 Jahre nach Kriegsende immer noch unter Generalverdacht. Das zeigt sich beispielsweise an der Begründung für das militärische Eingreifen im Kosovo, »denn den Grund für die deutsche Beteiligung lieferte letztlich nicht das nüchterne Kalkül, dass sich Europa im Zeitalter neu auflebender Nationalismen in Osteuropa und islamistischer Gefahren im Nahen Osten wie in Asien einen beständig flackernden Krisenherd fast auf eigenem Terrain schlicht nicht leisten kann. Der Grund war vielmehr ein innenpolitischer, selbstbezogener, den die deutsche Geschichte lieferte: Nie wieder Auschwitz! ... Was da geschehen war, wurde nicht als Außen-, Militär- und Interessenpolitik, sondern als Teil deutscher Bemühung gedeutet, die eine Welt zum Aktionsraum einer moralisch fundierten, stets kontraktualistisch vorgehenden Weltinnenpolitik zu deuten. So aber wird aus dem Gewinn an Realismus schnell wieder Weltflucht, und ... trägt durchaus überhebliche Züge: Andere mögen sich auf die alte Welt des Krieges verstehen, wir Phönixe aus der Asche haben diese alte, hässliche Welt hinter uns gelassen und sind hienieden das am besten legitimierte Friedenteam« (Schmid 2003).

Wie immer man die Haltung der Bundesregierung unmittelbar vor Beginn des Irakkrieges Anfang 2003 bewerten mag, sie markiert möglicherweise eine Zäsur der deutschen Außenpolitik. Von Bredow hält sie keineswegs für eine dilettantische, sondern vielmehr für eine durchdachte und strategisch angelegte Politik. Im Wahlkampf benutze »Formeln wie die vom ›deutschen Weg‹ in der Außenpolitik ... markieren den Durchbruch eines neuen Selbst- und Umweltverständnisses in der Außenpolitik« und einen angestiegenen Gestaltungswillen. Die Erlangung der vollen Souveränität habe für Deutschland zu einer enormen Ausweitung seines Handlungshorizontes geführt und die Notwendigkeit ergeben, »die außenpolitischen Maximen zu überprüfen und ganz in eigener Verantwortung zu bestätigen oder zu verändern«. Logische Folge sei »ein in Maßen machtbewussteres Auftreten auf der internationalen Bühne ... Wer ... einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anstrebt, ... der muss in der Tat Weltordnungspolitik machen wollen und machen können« (von Bredow 2003, S. 8). Es sind nach von Bredow vor allem drei sicherheitspolitische Entscheidungen, die Deutschlands Weg zu einer neuen Außenpolitik markieren, nämlich der Schiedspruch des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 über die Verfassungsmäßigkeit von Out-of-area-Einsätzen, die militärische Intervention in Jugosla-

wien im Rahmen der NATO aber ohne UN-Legitimation und schließlich der Konflikt um den Irak, wo die Bundesregierung für eine von den amerikanischen Prioritäten und Zielen deutlich unterschiedene andere Weltpolitik plädiert hat.

Eine deutsche Außenpolitik mit weltweiter Verantwortung und Handlungsfähigkeit ist jedoch nur möglich im Rahmen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU einschließlich einer gemeinsamen militärischen Komponente. Diese Ansätze müssten energisch vorangetrieben werden. Mit improvisierter Weltpolitik, die viel kostet, wenig Nachhaltiges bewirkt und stets Gefahr läuft, blamabel zu enden, ist niemanden gedient. Daneben müsste von der Bundesregierung begründet werden, welche Interessen Deutschland ausgerechnet am Hindukusch (Struck) hat. Ob Afghanistan ein Zentralstaat bleibt oder in seine ethnischen Bestandteile zerfällt, ob es als westliche oder islamische Republik existiert, rechtfertigt wohl kaum, das Leben deutscher Soldaten zu opfern. Auf die Frage, ob ein Bundeswehreininsatz im Kongo oder Afghanistan nicht ein Beispiel dafür sei, dass es an einer Bestimmung deutscher Interessen fehlt, antwortet Struck: »Die Kriterien stehen eigentlich fest. Erstens: Sicherung der Stabilität auf dem eigenen Kontinent ... Zweitens: besondere deutsche Interessen in einer anderen Region ..., wo wir dem internationalen Terrorismus begegnen und Solidarität mit unserem wichtigsten Bündnispartner Amerika geübt haben« (Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 10.8.2003). Die deutschen Interessen reduzieren sich demnach auf die Sicherung der Stabilität in anderen Ländern und auf die Solidarität mit den USA. Hat dieses zumindest ökonomisch bedeutende Land im Herzen Europas darüber hinaus keine eigenen bzw. eigennützigen Interessen? Gehört eine ununterbrochene Energieversorgung, von der nicht nur unser Lebensstandart abhängt, vielleicht doch zu den genuinen deutschen Sicherheitsinteressen? Mindestens ein Bundesminister vertritt jedoch die populistische Losung »Kein Blut für Öl«. Auch die europäischen Wirtschafts- und Außenminister haben bisher keine schlüssige Energiestrategie entwickelt und vernachlässigen damit die deutschen und europäischen Interessen, was in den USA undenkbar wäre (Müller 2003).

## **5.2. GRUNDFRAGEN EINES WEHRTECHNISCHEN UND STRATEGISCHEN KONZEPTS**

Eine größere Mitsprache Deutschlands in Europa und im Bündnis hängt nicht zuletzt von der Kampfkraft seiner Streitkräfte und vom Erhalt einer europäisch aus-

zurichtenden rüstungsindustriellen Basis in Deutschland ab<sup>71</sup>. Das erfordert, die Wehrtechnik als eine strategische Branche zu erkennen und als Instrument der Außenpolitik zu konzipieren. Die souverän gewordene Bundesrepublik Deutschland muss ihre Reife auch dadurch zeigen, dass sie sich zu ihrer Verteidigungswirtschaft als notwendigem und legitimem Instrument und als Voraussetzung ihrer Sicherheitspolitik bekennt.

Unter der einschränkenden Bedingung äußerst knapper Staatsfinanzen müssten zumindest die folgenden Fragen grundsätzlich geklärt werden:

- Wie viel Bundeswehr braucht Deutschland unter den neuen Bedingungen?
- Ist die Wehrpflicht noch notwendig und sinnvoll?
- Sollte die Ausrüstung im Ausland gekauft oder selbst produziert werden? Die Vor- und Nachteile dieser Alternativen müssten durch eine Kosten- Nutzenanalyse geklärt werden unter Berücksichtigung der gegenwärtigen weltweiten Überschusskapazitäten, dem drohenden Verlust technologischer Fähigkeiten und einer evtl. politischen Abhängigkeit.
- Wie können Minimumkapazitäten und Kernkompetenzen der heimischen Wehrtechnik erhalten werden, wo liegen die zukünftigen rüstungstechnologischen Schwerpunkte?

Anstelle der früheren atomaren und konventionellen Bedrohung ist Deutschland heute ausnahmslos von befreundeten Staaten umgeben, so dass der Fall der Landesverteidigung höchst unwahrscheinlich ist. Diese neue sicherheitspolitische Lage hat die Weizsäcker-Kommission veranlasst, die allgemeine Wehrpflicht nach entsprechenden Reformen in Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien auch in Deutschland zur Diskussion zu stellen (Weizsäcker 2000). Eine Aussetzung der Wehrpflicht ist schon deshalb möglich, weil das Grundgesetz eine allgemeine Dienstpflicht nur erlaubt, aber nicht zwingend vorschreibt. »Als Ausnahmeregelung von den im Grundgesetz verankerten individuellen Freiheitsrechten ... muss sie sogar ungenutzt bleiben, wenn von einer wehrpolitisch begründbaren Rechtfertigung der Wehrpflicht nicht mehr die Rede sein kann« (Lutz 2000, S. 169). Beim Übergang auf eine Freiwilligenarmee könnte die bisherige Überbetonung personeller Stärke gegenüber der Vernachlässigung materieller Qualität aufgehoben werden. Der Bestand einer Berufsarmee, die sich aus Berufssoldaten und langdienenden Freiwilli-

71 »Nationale Souveränität ... ist für alle Staaten beschränkt und verdichtet sich in operationellem Zusammenhang auf die mehr oder weniger große Teilhabe an und die Mitgestaltung von politischen Entscheidungen und militärischen Maßnahmen. Ob Deutschland in diesem Sinne teilhaben kann, hängt – unabhängig vom politischen Willen – von der Kampfkraft seiner Streitkräfte ab« (Kerber 2002, S. 99).

gen zusammensetzt, wäre deutlich kleiner, aber dennoch ausreichend für evtl. Bündnisverpflichtungen. Manche schätzen die Einsparung allein der Personalkosten ohne Ausbildung und Unterhalt auf 1 Mrd. Euro (Wehrdienst, 25.2.2002), andere insgesamt auf jährlich etwa 1,7 Mrd. Euro (Lutz 2000). Neuere Untersuchungen legen – im Unterschied zur offiziellen Meinung des BMVg – nahe, dass die Wehrpflicht, wie Abb. 2 zeigt, die teuerste Option<sup>72</sup> ist:

**Abb. 2: Optionen für die Bundeswehr**

Bundeswehr 2010	Streitkräfteumfang	Finanzbedarf, Mrd. Euro
Freiwilligenarmee	221.000	24,2
Allgemeine Wehrpflicht*	254.000 – 271.000	25,9 – 28,4
Auswahlwehrdienst*	231.000 – 254.000	24,6 – 26,9

Bei neun- bis viermonatigem Grundwehrdienst.

Quelle: (Lemke 2003).

Im Mai 2000 beschloss das Bundeskabinett das Konzept »Bundeswehr der Zukunft« und verkleinerte die Streitkräfte in der Folge von 340.000 Mann auf 282.000 Mann. Stabile Strukturen für die Zukunft wurden damit aber nicht geschaffen, sondern als nächstes auf die »Bundeswehrstruktur 2010« orientiert. Wahrscheinlich wird aber noch vor 2010 die nächste Reform verkündet werden müssen, denn die Problemlage verschärft sich weiter: im Jahr 2004 wird der Verteidigungshaushalt nicht einmal mehr das nominale Vorjahresniveau von 24,4 Mrd. Euro halten, sondern auf 23,8 Mrd. Euro sinken, so dass die »Struktur 2010« einen Teil ihrer finanziellen Voraussetzungen verliert. Die nun nicht mehr bewilligten Personalverstärkungsmittel zum Ausgleich von Lohnerhöhungen und der jährliche Kaufkraftverlust für Beschaffungen zwingen der Bundeswehr eine negative Perspektive auf (Feldmayer 2003).

Die Integration Deutschlands im kollektiven Verteidigungssystem der NATO sowie die begonnene Aufstellung von Streitkräften im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ermöglichen darüber hinaus eine verstärkte Arbeitsteilung unter den Mitgliedsstaaten. Jedes Land könnte sich arbeitsteilig auf bestimmte Teilstreitkräfte konzentrieren und spezialisieren. Bei einer Prioritätensetzung im Rahmen einer europäischen Integration könnte Deutschland z.B. die

72 Zu diesem Ergebnis kommen u.a. auch Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Hochschule der Bundeswehr (Schnell 2004).

Luft- und Raumfahrt der französischen Führung überlassen, da Frankreich hier einen großen Vorsprung hat<sup>73</sup>.

Statt der traditionellen Gliederung in die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine könnte sich die Bundeswehr zu einer vollpräsenten, hochmobilen, modernst ausgerüsteten Einsatztruppe innerhalb der multinationalen Verbände wandeln. Damit würden weitere große Einsparmöglichkeiten eröffnet mit der Möglichkeit, den investiven Anteil des Verteidigungshaushalts anzuheben und so die Kernkompetenzen und Kernkapazitäten der deutschen Wehrtechnik und damit auch die Beschäftigung selbst im Rahmen des gegenwärtigen Verteidigungshaushalts zu sichern<sup>74</sup>.

Eine Umstellung der Bundeswehr auf eine hochspezialisierte, professionelle Armee für Einsätze in Übersee<sup>75</sup>, erfordert aber auch eine andere Bewaffnung als die bisherige auf Landesverteidigung ausgerichtete Wehrpflichtigenarmee. So sind z.B. leichtere, mobilere, lufttransportfähige Panzer als die schweren Leopard 2 notwendig.

Wenn die Bundeswehr bei einer arbeitsteiligen Kooperation mit europäischen Partnern nicht mehr alle Bereiche abdecken braucht, ist es für die Bundesregierung umso wichtiger, die militärischen Fähigkeiten zu definieren, die für Deutschland von besonderem Interesse sind. Die für diese Fähigkeiten notwendige Bewaffnung sollte aber auch den Kernkompetenzen der heimischen Industrie entsprechen. Deshalb müssten zunächst die eigenen industriellen und technologischen Stärken und die notwendigen, in die Zukunft gerichteten Programme definiert werden<sup>76</sup>.

Deutschland könnte sich, da es weder mit USA noch mit Frankreich und Großbritannien gleichziehen kann, auf bestimmte Nischen konzentrieren, wo es wichtige Dinge anzubieten hat und sich für seine Bündnispartner unentbehrlich machen könnte. Gerade bei einer europäischen Arbeitsteilung muss jedes Land seine na-

73 Es wird jedoch allgemein bezweifelt, ob Frankreich in ähnlicher Weise bereit wäre, auf bestimmte Sektoren wie z.B. Landsysteme, zu verzichten oder sie zumindest der deutschen Führung zu überlassen. Experteninterviews.

74 Dabei dürfen auch die enormen Subventionen für veraltete Industriezweige ebenso wie für den Agrarmarkt nicht tabuisiert werden, insbesondere wenn das Geld für die Förderung strategischer Technologien und Industrien mit ihren Spinoff-Effekten fehlt. Dies setzt jedoch ein industriepolitisches Konzept der Bundesregierung mit einer entsprechenden Förderung voraus.

75 Verteidigungsminister Struck erklärte, dass die Bundeswehr nun für multinationale Auslandseinsätze umgerüstet werden soll und dass es keine geographische Begrenzung des Gebietes mehr gebe, in dem die Bundeswehr eingesetzt werden könne. »Der Satz gilt: Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt«. Die Folge dürfte eine weitere Reduzierung der schweren, gepanzerten Einheiten sein. Die Zahl der Panzer-Bataillone soll von ehemals 56 auf nur noch 8 gesenkt werden (FAZ, 22.2.2003).

76 »Wer keine politische Planung zur Sicherung von industriellen Systemfähigkeiten betreibt, wird zu einem Verbündeten zweiter Wahl« (Kerber 2002c, S. 101).

tionale Strategie definieren und sich fragen, was können wir allein, was in Kooperation mit anderen?<sup>77</sup> Diese Nischen und strategischen Zukunftsfelder müssten von der Bundesregierung zunächst definiert, aber dann auch finanziell gefördert werden<sup>78</sup>. Eine technologisch führende Rolle beansprucht die deutsche Industrie für sich u.a. bei Panzern, Munition, Drohnen, konventionellen U-Booten und schnellen Schiffen<sup>79</sup>. Auf anderen Gebieten militärische Fähigkeiten innerhalb der europäischen Arbeitsteilung für Deutschland zu reklamieren, wäre wahrscheinlich illusorisch und nicht finanzierbar. Daraus folgt, dass nur jene wehrtechnischen Bereiche förderungswürdig und damit eine Überlebenschance haben, die auf diesen Gebieten komparative Vorteile und technologische Spitzenstellung aufweisen.

Das wiederum erfordert eine aktive Industriepolitik, weil die privaten Rüstungsproduzenten von den Beschaffungsentscheidungen des Staates abhängig sind und den erforderlichen Strukturwandel nicht autonom vornehmen können. Voraussetzung wäre allerdings auch hier, die strategischen, nationalen Interessen Deutschlands in diesem Prozess zu definieren. Nur auf dieser Grundlage ließe sich ein industriepolitisches Konzept entwickeln, das sowohl den militärischen Fähigkeiten als auch den industriellen Kernkompetenzen in unserem Lande gerecht wird. Hier hat die deutsche Politik – wie der Vergleich mit anderen europäischen Ländern mit relevanter Rüstungsproduktion in Kapitel 3 gezeigt hat – erheblichen Nachholbedarf.

Weil es jedoch kein strategisches Konzept gibt<sup>80</sup>, muss bei Haushaltsengpässen mit ad hoc Maßnahmen bei geplanten Beschaffungen geschoben und gestrichen werden und, wie beim Gemeinschaftsprojekt A400M Ende 2002 geschehen, sogar an bestehenden internationalen Verträgen nachverhandelt werden, was bei allen Kooperationspartnern Spuren hinterlässt<sup>81</sup>. Die Unternehmen erwarten von staat-

77 Pierre-Philippe Bacri, Generaldirektion III – Industrie, Europäische Kommission. Diskussionsbeitrag auf SWP/AICGS Seminar on the Future of Transatlantic Arms Cooperation and the Perspectives for Germany's Armed Forces and their Defense Industrial Base. Berlin, 14. November 2002.

78 Klaus Naumann, Diskussionsbeitrag auf SWP/AICGS Seminar on the Future of Transatlantic Arms Cooperation and the Perspectives for Germany's Armed Forces and their Defense Industrial Base. Berlin, 14. November 2002.

79 Die deutschen Fähigkeiten werden gut beschrieben im BMVg-Bericht zur Lage der deutschen wehrtechnischen Industrie (Bundesministerium für Verteidigung 2003); Wehrdienst, 01.2.2000).

80 Die Definition deutscher strategischer Interessen und Prioritäten sollte ein Schwerpunkt des vom ehemaligen Verteidigungsminister Scharping geplanten »Potsdam Center for Transatlantic Security and Military Affairs« sein, das aber nach der Bundestagswahl im September 2002 nicht an den Start gegangen ist.

81 »Das schlechte Image der Politik färbt auf die deutsche wehrtechnische Industrie ab, die bei möglichen Kooperationspartnern auf größere Vorbehalte stößt« (Helmut Harff, Geschäftsführer des Ausschusses für Verteidigungswirtschaft beim BDI in: Handelsblatt, 19.11.2002).

licher Seite verbindliche Aussagen, welche Ressourcen für eine überlebensfähige Ausrüstungsstruktur auf Dauer bereitgestellt werden. Ein erster Schritt dazu wäre,

- Die vorhandenen F&T-Mittel auf den Erhalt jener Kapazitäten zu orientieren, die sich auf den internationalen Märkten behaupten und
- Ein mehrjähriges Programmgesetz zu verabschieden, das den Unternehmen wie in Frankreich Planungssicherheit gibt.

Aus der Erkenntnis, dass die Weiterentwicklung der Bundeswehrreform eines konzeptionellen Rahmens bedarf, hat Verteidigungsminister Struck einen ersten Schritt getan und die Erarbeitung verteidigungspolitischer Richtlinien in Auftrag gegeben, die folgende Fragen beantworten sollen:

- »Wie sind die künftigen Aufgaben der Bundeswehr zu gewichten bei einer grundlegend veränderten Sicherheitslage Deutschlands?
- In welchem Umfang muss die Bundeswehr personell, materiell und strukturell vorbereiten auf die Verteidigung gegen einen konventionellen Angriff gegen deutsches Territorium?
- Was sind also ihre künftigen, was sind ihre wichtigsten Aufgaben?« (Struck 2002, S. 5).

Die am 21.5.2003 erlassenen Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) verdeutlichen in ihrer Risikoanalyse die komplexer gewordene Gefährdungssituation für Deutschland, die sich durch die Stichworte internationaler Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weiterreichender Trägermittel, regionale Krisen und Konflikte innerhalb und außerhalb Europas sowie Formen der Informationskriegführung charakterisieren lässt. Sie halten als zentrale Aussagen fest: »Die herkömmliche Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angriff als allein strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr entspricht nicht mehr den aktuellen sicherheitspolitischen Erfordernissen« und Verteidigung lasse sich »geografisch nicht mehr eingrenzen«. Außerdem wird anerkannt, dass Streitkräfte ein wesentlicher Teil der Außenpolitik sind. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, Freiheit und Menschenrechte »notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen«, sei »unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik«. Schließlich wird versprochen, Deutschland werde »eine leistungs- und wettbewerbsfähige industrielle Basis in technologischen Kernbereichen aufrechterhalten« (Struck 2003).

Die Richtlinien, die vom BMVg als »verbindliche *konzeptionelle* Grundlage für die deutsche Verteidigungspolitik« bezeichnet werden, enttäuschen jedoch gerade in ihrem Anspruch als *Konzeption*:

- Sie wagen zwar eine neue Definition des Auftrags der Bundeswehr, liefern aber keinen großen Wurf mit Antworten auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen, vor denen Deutschland heute steht.
- Auftrag, Aufgaben und Fähigkeiten der Bundeswehr haben sich laut VPR nicht etwa an den neuen sicherheitspolitischen Erfordernissen, sondern an der »Resourcenlage« zu orientieren. Mehr Geld für Investitionen könne aber nur durch Umschichtungen gewonnen werden, und zwar im Verteidigungshaushalt, nicht etwa im Gesamthaushalt.
- Es findet sich keine Definition der deutschen Interessen in der Welt, für die deutsches Militär eingesetzt werden soll. Neu ist allerdings der Hinweis, dass das exportorientierte Deutschland Interesse an sicheren Transportwegen hat. Aber was bedeutet das im Einzelnen?
- Die Aussagen der VPR sind begrenzt, weil Minister Struck nur für das eigene Haus spricht, die Bundesregierung aber einen breiter gefassten Sicherheitsbegriff hat. Ein Gesamtentwurf ist nicht in Sicht. »Offensichtlich hat die rot-grüne Bundesregierung auch fünf Jahre nach Regierungsantritt und zweieinhalb Jahre nach den Anschlägen des 11. September noch immer keine gemeinsame Vorstellung davon, was sie in der Welt eigentlich will« (Rinke 2003, S. 9).
- Die Richtlinien wollen zwar »eine leistungs- und wettbewerbsfähige industrielle Basis in technologischen Kernbereichen aufrecht erhalten, um auf die Entwicklung entscheidender Waffensysteme Einfluss nehmen zu können« (Struck 2003), äußern sich aber nicht dazu, welche konkreten industriellen Kernfähigkeiten in Deutschland erhalten bleiben und in die künftige europäische Arbeitsteilung eingebracht werden sollen und wie dies bei den bestehenden Haushaltszwängen und den restriktiven Exportbeschränkungen möglich sein soll.
- Die VPR sind widersprüchlich, da sie zwar die Zweckbestimmung der Streitkräfte neu definieren, aber die daraus folgende grundlegende Neuordnung der deutschen Streitkräfte nicht ins Auge fassen (Lemke 2003). Die überholte Verteidigungsarmee aus der Zeit des Kalten Krieges müsste in eine moderne Krisen-Interventionsarmee umgewandelt werden. Dafür ist die Wehrpflicht weder erforderlich noch geeignet. Das Bekenntnis des Verteidigungsministers zur Wehrpflicht ist für die Zukunft der Bundeswehr kaum hilfreich. Zu viel Bundeswehrpersonal wird für die Ausbildung von Wehrpflichtigen gebunden, die zu immer weniger Aufgaben herangezogen werden können. Für anstehende Einsätze können sie darüber hinaus nicht verpflichtet werden, sondern sich nur freiwillig zur Verfügung stellen. Die neue Aufgabenstellung erfordert zweifellos auch höhere investive Ausgaben. Dafür sind jedoch Einsparungen bei Personalausgaben

unabdingbar, weil der Verteidigungshaushalt kaum erhöht werden kann. Da die Personalausgaben z.Z. etwa doppelt so hoch wie die investiven Ausgaben sind, erscheint die Finanzierung einer besseren Ausrüstung möglich, ohne den Haushalt insgesamt zu erhöhen. Die Folge einer zweckmäßigeren Verwendung der verfügbaren Mittel wäre ein militärischer und ziviler Personalabbau, dem aber der Erhalt der Kernkompetenzen und eine Stabilisierung der immer prekärer werdenden Beschäftigung in der Wehrtechnik gegenüber ständen.

Trotz dieser Sachverhalte steht eine klare Entscheidung aus. Verteidigungsminister Struck hat allein im Dezember 2003 zweimal seine Absicht beteuert, an der Wehrpflicht festzuhalten – und jedes Mal hinzugefügt, dass sich die Bundeswehr auf den Wegfall der Wehrpflicht vorbereite.

Das wahrscheinlichste Einsatzspektrum, nämlich Interventionen außerhalb des NATO-Gebietes, muss die Ausstattung der Bundeswehr mit Personal und Material bestimmen. Das Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr empfiehlt deshalb:

- Zugunsten der rüstungstechnologischen Basis sind nationale technologische, entwicklungs- und produktionstechnische Schlüsselpositionen zu identifizieren sowie eine Konvergenzstrategie für deutsche virtuelle Kompetenzzentren zu verfolgen.
- Schwerpunkte der Produktionen sollten auf »C4ISR« (das sind im Wesentlichen Kommunikation, *Battle Management*, Nachrichtenwesen, Aufklärung und Informationsoperationen) gelegt werden.
- Eine geschlossene Kooperationsstrategie sollte entwickelt und überzählige Management-Institutionen beseitigt werden (Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr 2002).

Um dem in den VPR vorgegebenen Ziel zu genügen, multinational einsetzbar zu sein, muss sich Deutschland den maßgeblichen militärischen und industriellen Trends seiner wichtigsten Verbündeten anpassen. Die derzeitige Herausforderung besteht darin, mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen einen maximalen Effekt zu erzielen. Das unausweichliche Absenken der Betriebskosten sollte mit Blick auf den grundsätzlichen Paradigmenwechsel einer Bundeswehr im Einsatz vollzogen werden, die sich deutlich von der bisherigen Wehrpflichtigenarmee unterscheidet und auch anders ausgerüstet werden muss.

Europäische Verteidigungskonzepte müssen sich unter anderem auch an der Netzwerkzentrierten Kriegsführung der USA orientieren, die ihre Streitkräfte untereinander vernetzen und damit effektiver gestalten. *Network Centric Warfare* (NCW) bedeutet den Verbund von Aufklärungs-, Führungs- und Wirksystemen, um den Fak-

tor Information zum eigenen Vorteil zu nutzen (Dombrowski, Gholz und Ross 2003; Schneiderhan 2004) und setzt das Konzept der *Revolution in Military Affairs* in konkrete Schritte um. Dabei kommt es nicht mehr auf das einzelne Waffensystem an, sondern auf deren Wirken im Verbund. Es handelt sich um ein durch Informationsüberlegenheit bestimmtes Konzept für die Kriege des 21. Jahrhunderts. Dabei sind die Aufklärungssysteme auf dem Boden, in der Luft und im Weltraum mit den Geheimdiensten, mit der Führungs- und Kommandoebene sowie mit den Waffensystemen und Soldaten auf dem eigentlichen Gefechtsfeld vernetzt. NCW bestimmt künftig die Rüstungsstrategie und Bewaffnungskonzeption moderner Streitkräfte und hat deshalb auch Auswirkungen auf die Industrie, da die Streitkräfte weniger plattform-, sondern wirksamkeitsorientiert ausgerichtet werden. Die Hersteller individueller Waffenplattformen müssen sich künftig in die NCW-Matrix einbringen, wie dies in Amerika bereits geschieht. So hat Boeing die Systemführerschaft beim *Future Combat System* gewonnen, ohne jemals ein Fahrzeug gebaut zu haben. Lockheed Martin hat die Systemführerschaft beim *Deep Water Program* der Küstenwache, ohne selbst jemals Schiffe gebaut zu haben. Aber Lockheed Martin beteiligt die »Plattformspezialisten« Northrop Grumman und Blohm+Voss (Wehrdienst, 3.2.2003). Das NCW-Konzept auch in Deutschland umzusetzen wäre eine strategisch-industriepolitische Aufgabe.

Die großen Unternehmen müssen sich darauf einstellen, dass künftig die Hardware an relativem Gewicht verlieren, Software und Kommunikationssysteme aber an Bedeutung gewinnen werden. Im Rüstungsprozess ist mit einer Verlagerung hin zu Forschung, Technologiedemonstratoren, Erprobung und Simulation zu rechnen. An die industriellen Fähigkeiten werden damit neue Anforderungen gestellt, insbesondere in den Bereichen Spezifikation, Modellbildung, Simulation, Verifikation, Demonstration und Management von zukunftsweisenden Konzepten. Die industrielle Wertschöpfung muss sich folglich auf die Studien- und Demonstrationsphase erweitern. Diesen Ansatz nutzen die Amerikaner bereits für das vernetzte Heereskonzept *Future Combat System*. Um diesen Anforderungen zu genügen, ist eine engere Partnerschaft zwischen Industrie, Beschaffungämtern, Streitkräften und Forschungsinstituten notwendig (Enders 2003, 2004).

Verteidigungsminister Struck und Generalinspekteur Schneiderhan haben am 13.1.2004 auf der Grundlage der VPR ein neues Ausrüstungs- und Planungskonzept vorgestellt. Es sieht die weitere personelle Verkleinerung der Bundeswehr von 285.000 auf 250.000 Soldaten und der Standorte von 621 auf nur noch etwa 400 vor, ohne aber die Frage der Wehrpflicht abschließend zu klären. Bei der Beschreibung des neuen Fähigkeitsprofils und der Einteilung der Bundeswehr in *Eingreifkräfte* für

multinationale Operationen, *Stabilisierungskräfte* für friedensstabilisierende Maßnahmen und in *Unterstützungskräfte* für den Grundbetrieb wird jedoch eine Orientierung an den beschriebenen neuen Trends wie NCW deutlich. Es soll jetzt nicht mehr um die Fähigkeiten einzelner Organisationsbereiche, sondern um die Fähigkeit der Bundeswehr als Ganzes gehen und die Eingreifkräfte sollen zu »streitkräftegemeinsamen, vernetzten Operationen« befähigt werden (Schneiderhan 2004; Struck 2004).

Bei der planerischen Kürzung der Beschaffungsvorhaben der nächsten Jahre um bis zu 26 Mrd. Euro fällt die massive Reduzierung bei Heer (16 Mrd. Euro) und Marine (6 Mrd. Euro) auf, das sind 84,6 Prozent der gesamten Kürzungssumme<sup>82</sup>, obwohl doch das Heer die größte Belastung durch Auslandseinsätze zu tragen hat. Wird die Luftwaffe vielleicht nur deshalb geschont, weil die Großprojekte A44M und Eurofighter vertraglich festgelegt sind? Braucht die Bundeswehr tatsächlich 180 Eurofighter, oder wird sie mehr auf unbemannte Aufklärungssysteme wie den »Euro Hawk« – eine europäische Variante des amerikanischen »Global Hawk« – setzen?

Diese planerische Kürzung brachte zumindest Planungssicherheit für die Unternehmen – allerdings nur für zwei Monate. Die im März 2004 vom Bundesfinanzministerium verlangte weitere Kürzung im Verteidigungshaushalt 2005 um mindestens 250 Mill. Euro jährlich unterminiert die geplante Modernisierung und stärkere Ausrichtung der Bundeswehr auf Auslandseinsätze und darüber hinaus auch das neue Material- und Ausrüstungskonzept. Damit werden genau die Projekte gefährdet, die für den Umbau der Bundeswehr notwendig wären, nur weil sie vertraglich noch nicht abgesichert sind (Handelsblatt, 29.3.2004).

Die Grundfrage bei all diesen Kürzungen lautet: Was kann und was will Deutschland in Europa und in der Welt? Erst dann könnte sinnvollerweise die Frage beantwortet werden, wie viel Marine Deutschland noch braucht. Sind deutsche Fregatten und U-Boote bei gemeinsamen europäischen Streitkräftekonzeptionen weiterhin zweckgemäß oder Geldverschwendung? Für andere Staaten mag eine maritime Komponente einen wichtigeren Stellenwert haben, so dass sie folglich solche Aufgaben primär übernehmen könnten. Vielleicht reicht Deutschland eine maritime Beteiligung am Nato-orientierten Vorhaben zum Bau eines »*Littoral Combat Ship* (LCS)« zur küstennahen Kriegführung sowie eine verstärkte Konzentration auf strategischen Seetransport?

82 EADS und Rheinmetall begrüßen die Korrektur der unrealistischen alten Ansätze als »Realismus...«, der uns zu größerer Planungssicherheit führt« und auf eine Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung hoffen lässt (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.1.2004).

Deutschland muss ähnlich wie Europa insgesamt einige folgenschwere strategische Entscheidungen treffen: »Wollen die Europäer beispielsweise für das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben (oder gar darüber hinaus) alle relevanten militärischen Fähigkeiten selbst entwickeln oder wollen sie sich nur auf bestimmte Schlüsselfähigkeiten beschränken? Wollen sie in der Aufgabenwahrnehmung keinerlei Abhängigkeiten von Dritten eingehen oder nur keine solchen, die ihnen ein Agieren generell verwehren? Wollen sie bei der mittel- bis langfristigen Ausgestaltung des militärischen Instrumentariums größtmögliche Gestaltungsfreiheit oder sind sie bereit, von Dritten entwickelte Optionen zu übernehmen und die eigenen Vorstellungen entsprechend zu adaptieren?« (Rohde 2002, S. 116). Je größer die Ambitionen, desto bedeutender müsste der deutsche bzw. europäische Beitrag zu den militärischen Fähigkeiten und wehrtechnischen Kapazitäten ausfallen.

Die Einsätze der Bundeswehr in Kosovo und Afghanistan, die einen Epochenwechsel seit Gründung der Bundeswehr bedeuten, schreibt Struck mit einem einzigen Satz fest: »Mögliches Einsatzgebiet der Bundeswehr ist die ganze Welt« (Struck 2004). Dies ist nicht unproblematisch. Es sei daran erinnert, dass das Grundgesetz der Bundeswehr die Landesverteidigung als zentrale Aufgabe zuweist. Wenn dieser Fall aber heute als unwahrscheinlich gilt, weil »Deutschland ausschließlich von Verbündeten, Partnern und befreundeten demokratischen Staaten umgeben ist« (Bundesregierung 1997, S. 2), dann stellt sich die Frage, ob mit dieser völligen Umwidmung nicht die verfassungsmäßige Existenzberechtigung der Bundeswehr entfällt<sup>83</sup>. Selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, stellt sich die Frage, ob wir angesichts der finanziellen Probleme unseres Landes, die zu Rentenkürzungen und Beschneidung der sozialen Sicherungssysteme zwingt, wirklich 23,8 Mrd. Euro ausgeben müssen, um in anderen Teilen der Welt als Hilfssheriff zu fungieren. Dies gilt umso mehr, wenn die Bundeswehr für Interessen kämpfen soll, die letztlich andere für uns festlegen, da wir ja offiziell keine nationalen Interessen haben, sondern nur gute Europäer sein und die Verbündeten unterstützen wollen.

Hier zeigt sich einmal mehr, dass es unerlässlich ist, sich darüber zu verständigen, was deutsche Interessen sind, was deutsche Sicherheitspolitik<sup>84</sup> erreichen soll

83 In Artikel 87a GG heißt es: »(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. ... (2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.«

84 Die Bundesregierung antwortet auf die Frage, was denn die wesentlichen Sicherheitsinteressen seien, eher tautologisch: »Wesentliche Sicherheitsinteressen sind insbesondere dann betroffen, wenn die sicherheitspolitischen Interessen ... der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sind«. Auch habe die Bundesregierung nicht vor, einen Kriterienkatalog zu erarbeiten, der definiert, wann wesentliche Sicherheitsinteressen berührt sind (Bundesregierung 2004a).

und welcher Instrumente sie bedarf. »Wir müssen definieren, was für Einsätze deutscher Streitkräfte wir für realistisch halten. Wir müssen den nationalen *level of ambition* definieren« (Schneiderhan 2004, S. 10). Diese Fragen bleiben jedoch bei der »Weiterentwicklung der Bundeswehr« nach wie vor undiskutiert.

### **5.3. INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN NATIONALER INTERESSENWAHRNEHMUNG**

Um die Gefahren einer bloßen ad-hoc Politik zu vermeiden, die sich von den jeweils aktuellen Sachzwängen treiben lässt, bedarf es geeigneter Institutionen oder Gremien, die systematisch die nationalen Interessen analysieren und formulieren und strategische Konzepte zu ihrer Durchsetzung entwerfen. Deutschlands wichtigste Partnerländer, die stringent ihre nationalen Ziele verfolgen, tun dies in effizienten Politikstrukturen mit bewährten Institutionen.

#### **5.3.1. Frankreich**

Für Ressort übergreifende Fragen gibt es in Frankreich regelmäßig interministerielle Ausschüsse (*Comités Interministeriels*), sie werden ad hoc gebildet und unterstehen dem Premierminister. Im Unterschied zu den vielen *Comités Interministeriels* ist das *Secrétariat Général de la Défense Nationale* (SGDN) dagegen eine feste, ständige Einrichtung speziell für sicherheitspolitische und Rüstungsfragen, die ebenfalls beim Premierminister angesiedelt ist<sup>85</sup>. Sie koordiniert im Auftrag des Premierministers alle Ministerien, die bei der konkreten Problematik involviert sind, meistens das Verteidigungsministerium und das Außenministerium oft aber auch das Innen- und Finanzministerium. Darüber hinaus kontrolliert die SGDN die Rüstungsexporte und beschäftigt sich mit industriepolitischen Fragen. Sie entspricht damit zumindest teilweise dem Nationalen Sicherheitsrat der USA.

Die SGDN unterstützt den Premierminister bei der Koordinierung der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Regierungsentscheidungen, die die allgemeine Verteidigungspolitik betreffen. Weil Verteidigung und Sicherheit alle Sektoren des Staates tangieren, agiert das SGDN in enger und ständiger Zusammenarbeit mit dem Staatspräsidenten und dem Regierungschef, dessen Autorität sie unter-

85 Experteninterviews.

stellt ist. Neben dem *Secrétariat Général du Gouvernement* (SGG) und dem *Secrétariat Général pour les questions de coopération économique européenne* (SGCI) gehört das SGDN zu den drei grundlegenden Ämtern, auf die sich der Premierminister stützt, um über die Schranken einzelner Ministerien hinaus das Regierungshandeln zu koordinieren.

Die fünf wichtigsten Aufgaben der SGDN sind:

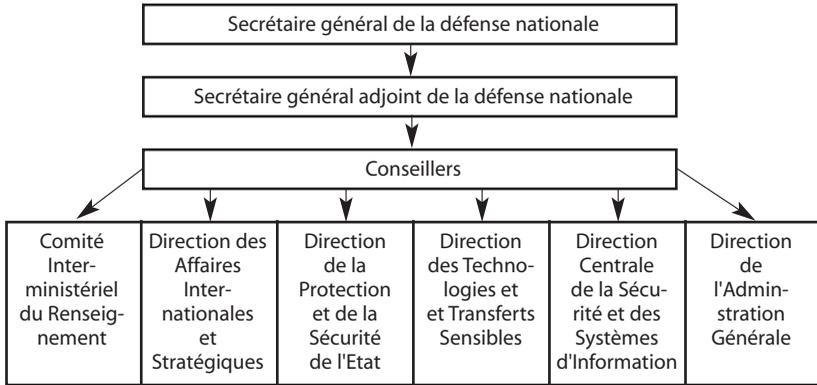
- Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Reformen der Verteidigungspolitik.
- Die Verfolgung der wissenschaftlichen, technologischen und industriellen Entwicklung, die das Umfeld der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ausmachen.
- Die Kontrolle der Rüstungsexporte gehört zu den wichtigsten vom Premierminister übertragenen Aufgaben.
- Der Aufbau Europas auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung. Hierzu gehören interministerielle Arbeiten in den Bereichen der Bewaffnung, der Raumfahrt und der neuen Technologien.
- Die Veränderung der Organisation des Staates und die Umsetzung der Entscheidungen gemäß interministeriellem Plan in Bezug auf die lebenswichtige Infrastruktur wie zum Beispiel Transport, Energie, Kommunikation und Information.

Für die Durchführung ihrer verschiedenen Aufgaben hat die SGDN folgende Abteilungen:

- *Direction des Affaires Internationales et Stratégiques* (AIS),
- *Direction de la Protection de la Sécurité de l'Etat* (PSE),
- *Direction des Technologies et Transferts Sensibles* (TTS),
- *Direction Centrale de la Sécurité des Systèmes d'Information* (DCSSI),
- *Comité Interministériel du Renseignement* (CIR),
- *Direction de l'Administration Générale* (AG),

Die SGDN zählt mehr als 300 zivile und militärische Mitarbeiter, Ingenieure, Diplomaten und Wissenschaftler und ist hierarchisch folgendermaßen gegliedert (Abbildung 3):

**Abb. 3: Organigramm der SGDN:**



Quelle: [www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr).

### 5.3.2. Großbritannien

Im Jahre 2002 wurde die *Prime Minister's Strategy Unit* geschaffen, um dem Premierminister und der Regierung eine analytische Einrichtung an die Seite zu stellen. Sie soll vor allem langfristige, strategische Studien wichtiger Politikgebiete erarbeiten und mit anderen Abteilungen zusammenarbeiten, um strategisches Denken zu fördern. Diese Einheit wurde aus mehreren Vorläuferorganisationen geschaffen und untersteht unmittelbar dem Premierminister ([www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk)).

Gerade auch für strategische Grundsatzfragen von nationalem Interesse gilt das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung des Kabinetts (*collective responsibility*). So wurde vor und während des Irakkrieges ein »Kriegskabinet« (*war cabinet*) gebildet, das aus Vertretern dafür zentraler Ressorts bestand, nämlich dem Verteidigungsministerium (MoD), dem Außen- und Commonwealthministerium (FCO) und dem Ministerium für Entwicklungshilfe<sup>86</sup>.

86 Experteninterview.

### 5.3.3. USA

Der *National Security Council* (NSC) ist eine Regierungsbehörde, die eigens eingerichtet wurde, um dem Präsidenten zu helfen, alle Bereiche der nationalen Sicherheitspolitik zu integrieren. Der NSC wurde durch den *National Security Act* von 1947 geschaffen und 1949 im Rahmen des *Reorganization Plan* im *Executive Office* des Präsidenten angesiedelt. Der Präsident führt den Vorsitz des NSC. Seine ständigen Mitglieder sind der Vizepräsident, der Innenminister (*Secretary of State*), der Finanzminister (*Secretary of the Treasury*), der Verteidigungsminister und der Assistent des Präsidenten für die Belange der Nationalen Sicherheit. Der Vorsitzende der Stabschefs (*joint chiefs of staff*) ist der satzungsgemäße Militärberater und der Direktor des Nachrichtendienstes ist der Nachrichtenberater des NSC. Der Stabschef des Präsidenten, der Rat des Präsidenten und der Assistent des Präsidenten für Wirtschaftspolitik sind zu jeder NSC Sitzung eingeladen. Der Generalstaatsanwalt und der Direktor des Büros für *Management and Budget* sind zu Sitzungen eingeladen, die zu ihren Verantwortungsbereichen gehören. Die Leiter wichtiger Abteilungen und Regierungsstellen ebenso wie andere leitende Beamte werden je nach Bedarf zu den Sitzungen hinzugezogen.

Der *National Security Council* ist das wichtigste Forum des Präsidenten zur Erörterung von übergreifenden Angelegenheiten der nationalen Sicherheit und Außenpolitik mit seinen obersten Sicherheitsberatern und Kabinettsmitgliedern. Seit seiner Inkraftsetzung unter Präsident Truman ist es die Funktion des NSC gewesen, den Präsidenten zur nationalen Sicherheit und Außenpolitik zu beraten. Der NSC dient dem Präsidenten auch als wichtiges Instrument zur Koordinierung dieser Politiken zwischen den verschiedenen Regierungsstellen ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)).

Der NSC ist eine gewichtige Behörde mit etwa 150 Mitarbeitern, die zu einem relevanten sicherheitspolitischen Akteur geworden ist. Ein entscheidender Aspekt seiner Arbeit besteht u.a. darin, einen Konsens zur grundsätzlichen Strategie vorzubereiten und Entscheidungskriterien und Leitlinien der Politik auszuarbeiten, damit die konkreten Maßnahmen nicht nur ad hoc getroffen werden müssen und damit die einzelnen Entscheidungen untereinander kohärent sind. So wurden z.B. von Präsident Clinton mit der *Presidential Decision Directive 25* vom Mai 1994 Kriterien für eine Teilnahme an internationalen Friedensmissionen festgelegt und so dann hinsichtlich des eigenen nationalen Interesses kategorisiert. Dabei wurde zwischen »vitalen Interessen« der USA und »wichtigen nationalen Interessen« differenziert. Zu den Entscheidungskriterien für eine amerikanische Intervention gehört selbstverständlich auch die Verfügbarkeit von Ressourcen, etwa die sichere Versorgung mit Erdöl (Meier-Klodt 2002).

### 5.3.4. Deutschland

#### 5.3.4.1. Institutionelle Arbeitsteilung und strategische Kompetenzen

Strategisches Denken ist in der deutschen Politik weniger entwickelt als in anderen westlichen Ländern<sup>87</sup>. Darüber hinaus steht die Artikulation nationaler Interessen als Folge der Vergangenheit eher unter Generalverdacht. Da aber Politik – auch internationale Politik – immer Kampf um und Vertretung von Interessen ist, gereicht eine nicht systematisch vorbereitete, spontane ad hoc Politik ohne stringentes Konzept<sup>88</sup> oftmals zum Schaden des Landes<sup>89</sup>. Aus mindestens zwei Gründen wäre es heute für Deutschland notwendig, seine strategischen Interessen in angemessener Weise zu konzipieren und durchzusetzen. Zum einen werden im Rahmen der GASP Zielvorstellungen für eine gemeinsame europäische Rüstungsindustrie definiert, und dabei sollten auch die deutschen Interessen gebührend berücksichtigt werden. Zum anderen eröffnen strategische Technologien ökonomische und politische Optionen. Man würde vermuten, dass sich das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB), das Bundeskanzleramt und das Auswärtige Amt von Amts wegen mit strategischer Interessenplanung befassen, doch die genannten Institutionen werden dieser Aufgabe kaum gerecht<sup>90</sup>, wie im Folgenden deutlich wird.

Für die Rüstungs- und Beschaffungspolitik sind in Deutschland zwei Institutionen zuständig. Das ist in erster Linie die Hauptabteilung Rüstung im Bundesministerium für Verteidigung (BMVg). Unter der Kontrolle des BMVg arbeitet so dann das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) als separate zivile Schnittstelle zwischen Bundeswehr und Rüstungsindustrie. Diese Struktur entspricht der Vorgabe des Artikels 87b Grundgesetz, wonach zur Vermeidung eines militärisch-industriellen Komplexes die Beschaffung durch Zivilisten zu erfolgen hat<sup>91</sup>. Während

87 Experteninterviews.

88 Dieses Manko der deutschen Politik zeigt sich auf fast allen Ebenen. So wird z.B. im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit kritisiert, dass die Bundesregierung bisher erhebliche Mittel für das Kosovo aufgewendet habe – »dies aber ohne plausibles zielgerichtetes politisches Konzept« (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.3.2004).

89 Nach Meinung vieler Experten werden europäische Projekte meist von Frankreich initiiert und fügen sich als Bausteine in eine langfristige französische Strategie zur Stärkung der französischen Position unter Rückgriff auf deutsche Ressourcen und Finanzen. Die Bundesregierung habe dem kaum etwas entgegen zu setzen, weil sie nur ad hoc Politik mache. Da Deutschland jetzt kein Geld mehr hat, verschlechtere sich seine Position als Partner. Experteninterviews.

90 Experteninterview.

91 In Artikel 87 b heißt es: »(1) Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Sie dient den Aufgaben des Personalwesens und der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte.«

sich das BWB um die konkrete Vertragsgestaltung und Umsetzung der Beschaffungspläne kümmert, konzentriert sich die Hauptabteilung Rüstung auf die Vorausplanung sowohl für die Streitkräfte und deren zukünftige Bewaffnung als auch auf die internationale Rüstungskooperation. Sie ist auch zuständig für die Beratung des Verteidigungsministers und die militärischen Befehlshaber in Bezug auf wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Fragen (Mawdsley 2002b).

Das BWB verfolgt zwar nationale industriepolitische Interessen insofern, als es Aufträge vor allem an deutsche Unternehmen vergibt, wie das in geschlossenen, staatlich subventionierten Märkten eben üblich ist (Kerber 2002c). Aber es gehört nicht zu seinen Aufgaben, systematisch industriepolitische Strategien zur Sicherung notwendiger Kernkompetenzen zu konzipieren.

Einen gewissen Einfluss auf die Beschaffung hat auch die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (GEBB), die für die Rationalisierung der Bundeswehr nach privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien im Jahr 2000 von Verteidigungsminister Scharping geschaffen wurde.

Die im Wesentlichen auch heute noch gültigen Grundsätze der Rüstungsproduktion und Beschaffungspolitik wurden bereits im Weißbuch zur Verteidigung 1973/74 festgelegt:

- Deutschland strebt keine Autarkie in der Rüstungsproduktion an.
- So weit wie möglich sollen Beschaffungsprojekte mit den Verbündeten koordiniert und gemeinsam durchgeführt werden.
- Doppelentwicklungen innerhalb der NATO sollen grundsätzlich vermieden werden.
- Die Rüstungsproduktion soll privatwirtschaftlich betrieben werden.
- Entwicklungsprojekte mit militärischer Hochtechnologie sollen der Volkswirtschaft insgesamt zugute kommen.
- Beschaffungsaufträge werden im Wettbewerb vergeben.
- Der Export von Rüstungsgütern sollte vor allem auf NATO-Länder beschränkt bleiben.

Aus diesen Grundsätzen, die zwar ökonomischen Effizienzkriterien folgen, lassen sich durchaus einige zentrale Ziele der Beschaffungspolitik ablesen wie Technologietransfer und europäische Integration, aber wegen des Fehlens eines strategischen Konzepts und einer in sich geschlossenen Industriepolitik bleiben diese Ziele und Grundsätze eher vage<sup>92</sup>.

92 Deutschland gehe den falschen Weg. Erst müssten klare außenpolitische Ziele und geopolitische Strategien definiert werden, doch dazu fehle der deutschen Außenpolitik der Mut, es fehle ihr an strategischem Denken. Experteninterview.

Daneben gibt es zur Ausplanung der neuen Bundeswehrstruktur für das Zieljahr 2006 einige wichtige Dokumente, wie z.B.:

- Die Leitlinie »Modernes Management in Verwaltung und Streitkräften« des Bundesministers der Verteidigung,
- Die Bestandsaufnahme bei den Streitkräften und im zivilen Bundeswehrbereich vom Mai 1999,
- Der Bericht der Weizsäckerkommission »Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr«,
- Der Rahmenvertrag »Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr« vom Dezember 1999, dem inzwischen mehr als 300 Unternehmen beigetreten sind,
- Die daraus resultierende Gründung der GEBB im August 2000 sowie
- Das Eckpfeilerpapier des Bundesministers der Verteidigung, das die Rahmenbedingungen für die Neuausrichtung der Bundeswehr zusammen fasst und die strukturellen Konsequenzen für Streitkräfte und Wehrverwaltung nennt (Petry 2002b).

Diese Papiere beschränken sich aber auf die Modernisierung der militärischen und zivilen Verwaltung und die Notwendigkeit einer wirtschaftlicheren Ausgabepolitik. Dem trägt auch die Neuorganisation des BWB Rechnung, dessen bisher »hoheitlich geprägte Behördenstruktur durch eine prozessorientierte Managementstruktur ersetzt und (...) betriebswirtschaftlich ausgerichtet« werden soll (Petry 2002a). Insbesondere wurde dabei auch der Beschaffungsprozess reformiert, z.B. durch das Programm »Customer Product Management 2001« (CPM 2001), das die bisherigen Verfahren zur Bedarfsermittlung und -deckung optimieren soll. Dabei sind als bedeutsame Unterschiede zu nennen, dass jetzt die Ermittlung von Fähigkeitsdefiziten anstelle der früheren Ausrüstungsdefizite tritt, und bei der Bedarfsdeckung der Projektleiter im BWB nun die alleinige Verantwortung für die Realisierung von Wehrmaterial trägt (Petry 2002b). Rüstungsaufträge müssen weiterhin nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) vergeben werden, wonach Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit vorgeschrieben sind – allerdings sind Ausnahmen im Interesse der nationalen Sicherheit erlaubt.

Obwohl die deutsche Rüstungspolitik großen Wert auf internationale Kooperationsprojekte legt – etwa 70 Prozent der größeren deutschen Beschaffungen finden im Rahmen internationaler Projekte statt; die wichtigsten Kooperationspartner sind Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande und USA – gibt es dennoch keine Institutionen, die eine systematische Erfolgskontrolle solcher Gemeinschaftsprojekte vornehmen. Während Deutschland bei früheren Gemein-

schaftsprojekten die Führungs- oder Pilotfunktion gern anderen Partnern überlassen hat, achtet es seit Ende der 70er Jahre mehr auf eine gleichberechtigte Partnerschaft. Zu diesem Zweck bevorzugt Deutschland meist eine integrierte Managementstruktur, was z.B. beim Eurofighter gelang. Deshalb gilt es, Institutionen zur Erfolgskontrolle internationaler Rüstungsk Kooperationen aufzubauen, wie sie in Großbritannien schon seit langem existieren (Mawdsley 2002a). Nachträgliche Reduzierungen vertraglich verhandelter Stückzahlen aufgrund finanzieller und politischer Probleme wie bei den Projekten Trigat MR oder A400M im Jahr 2002 gefährden internationale Gemeinschaftsprojekte, beschädigen Deutschlands Ruf als zuverlässiger Partner<sup>93</sup> und mindern seine Chancen, auch in Zukunft eine führende Rolle in solchen Projekten und bei der europäischen Neustrukturierung zu spielen (Mawdsley 2002b).

Eine industriepolitische und strategische Konzeptionalisierung gehört also nicht zu den Aufgaben des BWB, aber vielleicht ist dafür der Planungsstab im BMVg zuständig? Hier heißt es zwar zunächst: »Der Planungsstab gehört zu den Leitungsstäben des Bundesministeriums der Verteidigung. Er unterstützt den Bundesminister der Verteidigung unmittelbar. Dabei liegt der Schwerpunkt in der Erarbeitung von Denkmodellen und Analysen der langfristigen militärstrategischen und verteidigungspolitischen Grundlagenplanung« ([www.bvmg.de](http://www.bvmg.de)). Die nähere Aufgabenbeschreibung zeigt aber, dass der Planungsstab ebenfalls mit anderen Arbeiten als industriepolitischen Konzepten befasst ist: »Auf folgenden Gebieten sind dem Planungsstab Analyse- und Beratungsaufgaben zugewiesen:

- Allgemeine politische Fragen,
- Transatlantische Sicherheitspolitik und NATO,
- Europäische Sicherheitspolitik,
- Internationale Lage, Vereinte Nationen, Krisen und Konflikte,
- Personal, Innere Führung und Ausbildung,
- Rüstung und Logistik,
- Haushalt, Soziales, Recht und Wehrverwaltung,
- Bundeswehrplanung und Kontrolle,
- OSZE, Rüstungskontrolle, Studien und Zusammenarbeit mit Instituten« ([www.bvmg.de](http://www.bvmg.de)).

93 Das Nachverhandeln an bestehenden Verträgen hinterlässt offensichtlich Spuren: »Wir gewinnen immer mehr den Eindruck, dass Berlin seinen Worten keine Taten folgen lässt«, beklagt ein französischer Diplomat nach den Erfahrungen beim A400M. »Keine Frage, das schlechte Image der Politik färbt auf die deutsche wehrtechnische Industrie ab, die bei möglichen Kooperationspartnern auf größere Vorbehalte stößt«, kritisiert Helmut Harff, Geschäftsführer des Ausschusses für Verteidigungswirtschaft beim BDI (Handelsblatt, 19.11.2002).

Während der Planungsstab sich also hauptsächlich mit militärischen Fragen beschäftigt, ist industriepolitische Expertise nach Meinung der befragten Experten am ehesten im BMWA zu finden. Dort findet sich jedoch keine militärische und wehrtechnische Expertise. Deshalb erscheint die Einrichtung einer Querschnittsabteilung, eines interministeriellen Ausschusses oder auch einer neuen Institution notwendig, die die militärstrategischen, sicherheitspolitischen und industriepolitischen Experten der verschiedenen Ministerien zusammenführt. In einem solchen Gremium könnte ein strategisches Gesamtkonzept für Deutschland entwickelt und kompetent entschieden werden, wie viel Bundeswehr und Rüstungsindustrie Deutschland braucht, welche Ausfuhrpolitik dazu notwendig ist und wo die vitalen Interessen dieses Landes liegen. Solange dies nicht geschieht, steht zu befürchten, dass die so oft beschworenen »europäischen« Interessen im Zweifelsfalle die Interessen Frankreichs sind – mit allen technologie- und industriepolitischen Konsequenzen für den Standort Deutschland<sup>94</sup>.

#### **5.3.4.2. Vorschläge für institutionelle Neuregelungen**

Um den strategischen und industriepolitischen Anforderungen an die in Frage kommenden Institutionen besser gerecht zu werden, gibt es eine Reihe von Vorschlägen für die Schaffung neuer Gremien bzw. einen neuen Zuschnitt bereits bestehender Institutionen:

- Eine Möglichkeit wäre, das BMVg auch für die Entwicklung strategischer Konzepte zu befähigen. Dazu müsste das BMVg auf zwei Säulen gründen, einer zivilen und einer militärischen Zentralabteilung. Die militärische sollte dem Generalinspekteur zuarbeiten. Die zivile Zentralabteilung bestünde aus der Hauptabteilung Rüstung (HA Rü) und aus einem herausgelösten Teil des BWB. Vorhabenbezogene Aufgaben der HA Rü könnten auf das BWB übertragen werden, die damit aufgewertet und der französischen Beschaffungsbehörde DGA oder der britischen *Defence Procurement Agency* ähnlich würde. Die im BMVg verbleibenden Rüster dagegen sollten sich auf die politische und wirtschaftliche Steuerung wehrtechnischer Grundsatzfragen konzentrieren (Wehrdienst, 10.2.2003).
- Bundeskanzler Schröder hat im Herbst 2002 die Zuständigkeiten für die Außenpolitik zwischen Auswärtigem Amt (AA) und Kanzleramt neu geordnet. Seither gibt es im Kanzleramt eine Art Mini-Europaministerium. Neben der Abteilung II, die für Außenpolitik zuständig ist, hat Kanzleramtschef Steinmeier eine neue

94 Experteninterviews.

Abteilung geschaffen, die sich unter Leitung des Diplomaten Reinhard Silberberg mit Europafragen beschäftigen soll. Hier könnten auch strategische Fragen der europäischen Neustrukturierung und einer wehrtechnischen Industriepolitik unter der Verantwortung des Kanzleramtes bearbeitet und effizienter umgesetzt werden. Es gibt jedoch auch Befürchtungen, dass durch diese Neuordnung zusätzliche Reibungen statt mehr Effizienz erzeugt werden könnten (Süddeutsche Zeitung, 28.10.2002).

- Ende 2002 hat Verteidigungsminister Struck den ehemaligen Vorsitzenden der Geschäftsführung der Röchling Gruppe Werner Engelhardt zum »Beauftragten für wirtschaftliche/industrielle Angelegenheiten« ernannt. Er soll die strategische Partnerschaft zwischen Industrie und Bundeswehr weiter entwickeln, aber auch »Konzepte zur Konsolidierung und strategischen Ausrichtung der deutschen wehrtechnischen Industrie im europäischen Verbund entwickeln« (Griephan Wehrdienst, 9.12.2002). Bisher ist jedoch noch kein Konzept einer strategischen Ausrichtung bekannt geworden.

Im Prinzip könnte diese Lösung der Forderung nach einem Beauftragten der Bundesregierung für die wehrtechnische Industrie nahe kommen und die Möglichkeit bieten, den politischen Diskurs um die künftige Ausgestaltung der nationalen wehrtechnischen Industrie im internationalen Verbund zu führen. In den Unternehmen entstand jedoch der Eindruck, dass die ungeliebte Rüstungsindustrie durch den Beauftragten auf Distanz gehalten werden sollte<sup>95</sup>. Dafür könnte zunächst das Gerücht sprechen, Engelhardt habe sich nicht im besten Einvernehmen von der Röchling Gruppe getrennt (Griephan Wehrdienst, 9.12.2002). Die Befürchtung wird aber vor allem durch das mehr als distanzierte Verhältnis der Bundesregierung zu den strategischen Unternehmen der Wehrtechnik gestützt.

So soll sich Minister Struck erst im Sommer 2003 – fast ein Jahr nach seiner Ernennung – zu einem ersten Gespräch mit den Spitzen der deutschen Rüstungsindustrie getroffen haben. Auch bei der im Januar 2004 erfolgten massiven Kürzung der Ausrüstungsplanung bis zum Jahr 2017, wobei Projekte im Wert von 25 Mrd. Euro gestrichen wurden, beklagt die Industrie, sie sei nicht ausreichend in die Planung einbezogen worden. Trotz des unbestrittenen Primats der Politik wäre aber ein intensiver Kontakt zu den strategischen Unternehmen bei diesen sensiblen Fragen notwendig. Der Vorsitzende des BDI-Ausschusses Verteidigungswirtschaft wirft dem BMVg sogar vor, Zusagen nicht eingehalten und Gespräche abgesagt zu haben. Auch komme man wegen zäher Abstimmungsprozesse im Ministerium nur müh-

95 Gespräch mit Burkhard Theile, Rheinmetall DeTec am 27.2.2004.

sam bei der gemeinsamen Ermittlung zukunftsfähiger technologischer Kernfähigkeiten der Rüstungsindustrie voran. »Es ist zu befürchten, dass berechnete Überlegungen der Industrie nicht in den Planungsablauf des Verteidigungsministeriums einfließen«<sup>96</sup>. Die Berührungängste des Ministeriums gehen soweit, dass einzelne Unternehmensvorstände in ihrer Not sogar an die IG Metall herangetreten sein sollen mit der Bitte, ob die Gewerkschaft vielleicht einen Zugang zur Regierung vermitteln könne<sup>97</sup>. Eine solche Kontaktscheue der Regierung zu den Unternehmen der Wehrtechnik ist in unseren Nachbarländern völlig unbekannt (Handelsblatt, 16.5.2003).

Ein Ansprechpartner für die Unternehmen, der auch den direkten Zugang zum Minister hat, wäre ein großer Fortschritt. Er könnte eine Klammer zwischen den verschiedenen involvierten Ressorts (BMVg, BMWA, AA, BMFT) schaffen, und im günstigsten Fall das hinderliche ressortspezifische Denken überwinden<sup>98</sup>. Zu überlegen wäre auch, ob der Beauftragte statt beim BMVg, beim Bundeskanzleramt bzw. bei einem neu zu schaffenden Nationalen Sicherheitsrat im Bundeskanzleramt angesiedelt werden sollte. Damit könnte die Bedeutung und Autorität des Beauftragten gestärkt werden, denn er bedarf zur Koordinierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der interministeriellen Unterstützung und der Kompetenz vieler Ressorts. Derart erweitert käme diese Institution dem französischen SGDN nahe.

Die Arbeit des Beauftragten könnte noch dadurch erleichtert werden, dass ihm ein Rüstungsrat mit Experten aus Industrie, Militär und Wissenschaft zur Seite gestellt und damit ein Gremium geschaffen würde, das dem britischen *Defence Industries Council* nahe käme<sup>99</sup>.

■ Der weitest gehende Vorschlag ist die Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates nach dem Vorbild der USA<sup>100</sup>. Diese Reform stößt in Deutschland jedoch auf verfassungsmäßige Bedenken, da das Regierungssystem nach dem Res-

96 Friedrich Lürssen in einem Brief des Ausschusses der Verteidigungswirtschaft an das BMVg vom 8.1.2004, Handelsblatt, 12.1.2004.

97 Gespräch mit Peter Schaaf, Leiter des Arbeitskreises Wehrtechnik und Arbeitsplätze in der IG Metall.

98 »Kennzeichnend für das Gespräch war der durchgehende Verweis auf andere Ressorts«. Das Ressortprinzip wird von vielen Experten als Hindernis beschrieben. Daran scheiterte auch der Beauftragte für Luft- und Raumfahrt, da sich die einzelnen involvierten Ministerien nicht reinreden lassen. Experteninterviews.

99 Im März 2004 hat der Beauftragte Engelhardt, der nur ein Moderator ohne eigene Kompetenzen war, schließlich seinen Rücktritt erklärt. Unternehmensvertreter hat dies nicht überrascht. Engelhardt habe von Anfang an nur eine Brückenfunktion gehabt, um die mangelnden Industrieerfahrungen des Ministers und seiner Staatssekretäre auszugleichen. Insofern habe sich Engelhardt überflüssig gemacht, da Struck inzwischen keinen Vermittler mehr brauche. Experteninterview.

100 Viele Unternehmensvertreter sprechen sich für einen NSC nach amerikanischem Vorbild aus. Andere wünschen sich einen NSC, der breiter angelegt ist als in den USA, wo die Sicherheitspolitik im Mittelpunkt steht. Experteninterviews.

sortprinzip gestaltet ist. Das Grundgesetz (Artikel 65, Satz 2) lasse »es nicht zu, dass eine Bundesbehörde unmittelbar in alle Bereiche der staatlichen Ordnung eingreift« (Meier-Klodt 2002, S. 13). Außerdem ist der Bundeskanzler mit geringerer Durchsetzungsmacht ausgestattet als der US-Präsident. Daran dürfte der Vorschlag scheitern, ein einzelnes Ressort, sei es das AA oder das BMVg, mit den Aufgaben eines Nationalen Sicherheitsrates zu betrauen.

Man könnte jedoch ein Spezialgremium schaffen, das aus den jeweiligen Experten aller von einem akuten Problem tangierten Ministerien besteht. Dies wäre immerhin mehr als die bloß informelle Abstimmung, wie sie heute schon im Bedarfsfall funktioniert. Zu bezweifeln ist jedoch, ob ein solch temporäres, sich nach Erfüllung der konkreten Aufgabe wieder auflösendes Gremium auch präventive strategische Aufgaben erledigen könnte. »Je informeller ein solches Gremium wäre, desto weniger dürfte es in der Lage sein, langfristige Planungs- und Handlungskonzepte sicherzustellen. Je stärker es andererseits institutionell verfestigt wäre, desto mehr würde es dem bereits existierenden ressortübergreifenden Gremium in Sicherheitsfragen, dem Bundessicherheitsrat, strukturell ähneln und die Gefahr einer wenig sinnvollen Verdopplung von Strukturen mit sich bringen« (Meier-Klodt 2002, S. 13).

Deshalb liegt es nahe, den bestehenden Bundessicherheitsrat auszubauen und seine Kompetenzen zu erweitern. In seiner heutigen Form ist er ein Kabinettsausschuss der Bundesregierung, der unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers steht und alle Fragen der Sicherheitspolitik beraten kann. Er kann Entscheidungen vorbereiten, teilweise sogar selbst entscheiden, er kann interministerielle Ausschüsse bilden und auf die Unterstützung der Bundesministerien zählen. Diese Möglichkeiten des Bundessicherheitsrates werden jedoch nicht ausreichend genutzt, wenn man von seinen gelegentlichen Beratungen des Rüstungsexports absieht. Die rot-grüne Koalition wollte zwar »dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurückgeben und hierfür die nötigen Voraussetzungen schaffen« (Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen 1998), hat ihn auch nach dem 11. September mehrmals aktiviert, aber zu einer institutionellen Stärkung ist es bis heute nicht gekommen. So fehlen ihm weiterhin ein ausreichender administrativer Unterbau, ein hauptamtlicher Sekretär, der sich ausschließlich dieser Arbeit widmet, und ein permanenter Stab, der auch langfristige strategische Fragen vorbereiten könnte.

Da ein über den Ministerien stehendes Gremium sich am Ressortprinzip bricht, schlägt Meier-Klodt vor, den Bundessicherheitsrat horizontal und verti-

kal mit den einschlägigen Ressorts und den politischen Entscheidungs- und Handlungsebenen zu vernetzen. Die Vernetzung der Kabinettssebene, der Staatssekretärssebene und der Arbeitsebene wäre ein entscheidender Fortschritt, da diese bisher nur locker kooperieren und über kein gemeinsames Sekretariat verfügen (Meier-Klodt 2002).

Die Errichtung einer neuen Behörde wäre also gar nicht nötig<sup>101</sup>, es würde ausreichen, das Sekretariat des Bundessicherheitsrates personell und finanziell besser auszustatten. Zusätzlich sollte die Zusammenarbeit mit den einschlägigen wissenschaftlichen Einrichtungen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt werden. Da hochspezialisierte Kenntnisse notwendig sind, bedarf es kompetenter externer Experten, die sich aus verschiedenen, bereits bestehenden Einrichtungen zusammensetzen könnten. In Betracht kämen dafür beispielsweise das Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr<sup>102</sup> und der Planungsstab. Zusätzlich könnte der Bundessicherheitsrat aufgewertet werden durch die Kompetenz für Rüstungsdiplomatie und ein Komitee, das vergleichbar dem amerikanischen *Committee on Foreign Investment* (CFIUS) für die Überprüfung ausländischer Übernahmen zuständig ist. Auf diese Weise könnte der Bundessicherheitsrat als ressortübergreifendes Organ eine Struktur sicherstellen, durch die alle relevanten Akteure nicht nur im Krisenfall effizient zusammenarbeiten, sondern sich auch auf langfristige Zielvorgaben und grundsätzliche Entscheidungskriterien verständigen.

#### **5.4. SCHUTZ STRATEGISCHER UNTERNEHMEN**

Neben der Existenz geeigneter Institutionen zur Ausarbeitung strategischer Konzepte und zu deren Durchsetzung ist vor allem auch die Haltung der Regierung zum nationalen Standort und ihr Engagement für strategisch wichtige Unternehmen von Bedeutung. Auch hier zeigt sich eine deutliche Kluft zwischen Deutschland und seinen Partnerländern.

101 Experteninterview.

102 Wird ab September 2004 umbenannt in Zentrum für die Transformation der Bundeswehr.

### 5.4.1. Ebenen staatlicher Einflussnahme

Regierungen können auf unterschiedliche Weise verhindern, dass ausländische Investoren bestimmenden Einfluss auf heimische Unternehmen erlangen. Zu unterscheiden sind dabei drei Ebenen:

1. Einflussnahme durch staatliches Eigentum, insbesondere durch »golden shares«. Mit unterschiedlichen Konstruktionen wird dabei ein überproportionaler Einfluss des Staates sichergestellt oder – bei Höchststimmrecht-Regelungen – eine ausländische Übernahme der Unternehmenskontrolle verhindert (Richter 2004).
2. Einflussnahme durch Gesetze mit allgemeinen Genehmigungstatbeständen bei ausländischen Direktinvestitionen.
3. Mittelbare Beeinflussungen, etwa durch die Androhung, keine Aufträge mehr zu erteilen oder durch Bevorzugung einer nationalen Lösung etwa mit Ministererlaubnis, um einer ausländischen Investition zuvorzukommen. Solche protektionistische Beschränkungen laufen meist auf dasselbe Ergebnis hinaus und sind im Rüstungsbereich besonders häufig anzutreffen. Hier ist die Lage in Europa schier unübersichtlich. Die von der EU-Kommission eingesetzte Expertengruppe *High Level Group of Company Law Experts on Issues related to Take-over Bids* hat eine Fülle von Übernahmehemmnissen festgestellt und kommt in ihrem Abschlussbericht zu dem Ergebnis, dass eine flächendeckende rechtsvergleichende und rechtstatsächliche Bestandsaufnahme der Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht existiert und damit ein präziser Nachweis einer bestehenden oder fehlenden Waffengleichheit nicht zu führen ist. Dabei wird u.a. auf goldene Aktien, Mehrfachstimmrechte und diskriminierende Quorumanfordernisse verwiesen (Rauch 2003a).

Diese Barrieren gibt es überall in Europa, aber in unterschiedlicher Ausprägung. So können in manchen Ländern die Stimmrechte eines ausländischen Investors beschränkt werden, selbst wenn er eine Anteilsmehrheit erringen darf.

Weit verbreitet ist die Verhinderung von Firmenübernahmen durch Ausländer mittels »golden shares«. Damit kann in Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Portugal das Eindringen ausländischen Kapitals erschwert werden<sup>103</sup>. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 4.6.2002 wird zwar vielfach als Damm-

103 »Goldene Aktien« wurden erstmals in Großbritannien genutzt, verbreiteten sich dann aber in allen Ländern mit Staatseigentum, um trotz Privatisierung in sensiblen oder strategischen Unternehmen, wie z.B. Öl, Gas und eben auch Wehrtechnik, einen Rest staatlichen Einflusses zu sichern oder auch einen Ausverkauf der »Kronjuwelen« zu verhindern (Raes 2003; Szyzszczak 2002).

bruch bei der Überwindung solcher Hemmnisse bezeichnet. Es stellt fest, dass es nicht Aufgabe der Nationalstaaten ist, Übernahmen von Unternehmen zu verhindern. Nationale Schutzvorschriften verstießen gegen die Freiheit des Kapitalverkehrs. Nach diesem Urteil müssen zunächst Portugal und Frankreich ihre Sonderregelungen abschaffen. Allerdings dürfen diese Grundsätze aus Sicht der Richter eingeschränkt werden, wenn ein »strategisches Interesse« geltend gemacht wird (FAZ, 5.6.2002), und dies dürfte in aller Regel bei großen Rüstungsunternehmen in Anspruch genommen werden. Da also der EuGH bereit ist, bei triftigen, nichtwirtschaftlichen (z.B. strategischen) Gründen übernahmeblockierende Regelungen im Grundsatz zu akzeptieren, wird bei der genauen Ausgestaltung vor allem auf die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in den freien Kapitalverkehr zu achten sein. Werden sich die Regelungen nur gegen außereuropäische Investoren, verlagert sich das Problem möglicherweise auf das WTO-Recht, das aber regelmäßig über noch weitere Ausnahmehemmnisse für strategische Unternehmen verfügt<sup>104</sup>.

Dennoch stärkt diese grundsätzliche Einschränkung der »Goldenen Aktien« der Kommission den Rücken, die sich bereits seit Jahren vergeblich bemüht, die Barrieren gegen Firmenübernahmen in der EU einzureißen. Gestützt auf dieses Urteil des EuGH könnte die Kommission nun auch gegen Mehrfachstimmrechte oder Stimmrechtsbeschränkungen wie in Schweden und andere Übernahmehindernisse in Europa vorgehen und die notwendige Chancengleichheit schaffen.

Im Folgenden beschränken wir uns auf die Regelungen in den besonders relevanten Ländern Frankreich, Großbritannien und USA als den größten Rüstungsproduzenten und legen das Augenmerk vor allem auf die gesetzlichen Bestimmungen. In Italien, Spanien und Schweden werden ausländische Investitionen in die Rüstungsindustrie zwar ebenfalls reglementiert (Rauch 2003a). Aber während in Italien und Spanien die Rechtsgrundlagen nicht so eindeutig feststellbar sind, findet in Schweden die Kontrolle der nationalen Regierung indirekt z.B. durch Erteilung bzw. Versagung der Genehmigung zur Produktion von Rüstungsgütern statt<sup>105</sup>.

#### **5.4.2. Großbritannien**

Großbritannien wurde bisher als der für amerikanische Investoren offenste Markt in Europa angesehen. Dennoch gibt es wirksame Mittel zur Abwehr unerwünschter ausländischer Übernahmen, so zunächst im Rahmen der neubegründeten akti-

104 Gespräch mit Thilo Richter, Institut für öffentliches Recht der Universität Bonn.

105 Experteninterview.

ven Industriepolitik und durch die »golden shares«, die der Regierung auch bei einer Minderheitsbeteiligung ein Mitspracherecht bei strategischen Entscheidungen sichert. Bei der Privatisierung von BAE Systems und Rolls Royce hatte sich die Regierung »golden shares« vorbehalten, um den ausländischen Investor zum »Schutze der nationalen Sicherheit« auf 49,5 Prozent zu beschränken. Im April 2002 hat die Regierung zwar beschlossen, dass diese Restriktion aufgehoben werden soll, aber die 15 Prozent Schranke bleibt nach wie vor erhalten, um eine Kontrolle durch einen einzelnen ausländischen Investor zu verhindern<sup>106</sup> (Ministry of Defence UK 2002). Diese »golden shares« gibt es nicht nur bei BAE Systems und Rolls Royce, sondern auch bei der im letzten Jahr privatisierten F&E-Einrichtung Qinetiq.

Anfang 2003 gab es öffentliches Aufsehen, als der amerikanische Finanzinvestor Carlyle eine Sperrminorität bei der erst ein Jahr zuvor privatisierten wehrtechnischen Forschungseinrichtung Qinetiq erworben hat. Als Reaktion darauf hat die britische Regierung strikte Verhaltensregeln (*compliance rules*) erlassen, die dem Verteidigungsministerium eine Mitsprache bei der Geschäftsführung von Qinetiq einräumen. Die hervorragenden politischen Verbindungen der Carlyle Finanzgruppe – leitende Manager sind u.a. die früheren Staatsmänner James Baker, Frank Carlucci und John Major – hat zu der Frage geführt, ob das Interesse von Carlyle lediglich ökonomischer Art ist oder einer strategischen Vision folgt, wie der europäische Rüstungsmarkt gestaltet werden sollte ([www.ft.com/defence](http://www.ft.com/defence)).

Bei den gesetzlichen Vorschriften ist zunächst *der Fair Trading Act 1973* zu nennen. Danach darf die britische Regierung aus Gründen der nationalen Sicherheit bestimmte Zusagen von ausländischen Unternehmen verlangen, die eine britische Firma übernehmen wollen. Auf diese Vorschrift hat die britische Regierung in den letzten Jahren gerade bei Rüstungsunternehmen häufig zurückgegriffen. Ein Beispiel dafür sind die vom französischen Unternehmen Thomson erzwungenen Zusagen bei der Übernahme von Racal.

Darüber hinaus räumt *der Industry Act 1975* s 13 (l) (b) dem *secretary of state* die Möglichkeit ein, ein Verbot auszusprechen (*prohibition order*), wenn er den Eindruck hat,

1. dass es eine ernste und unmittelbare Wahrscheinlichkeit für einen Eigentumswechsel (*change of control*) eines wichtigen Industrieunternehmens gibt und
2. dass dieser Eigentumswechsel den Interessen des Vereinigten Königreiches zuwider läuft.

<sup>106</sup> »to prevent outright control by a single foreign individual or organisation« (Ministry of Defence UK 2002, S. 10).

Wenn aufgrund des *industry acts* eine entsprechende Anweisung getroffen wird, muss diese anschließend dem Parlament vorgelegt werden (Halsbury's Law of England).

Seit Juni 2003 ist ein neues Gesetz in Kraft, der *Enterprise Act 2002*, der den *Fair Trading Act* offenbar zu großen Teilen ersetzt (vgl. Anhang).

Von Bedeutung sind hier vor allem die Absätze (*sections*) 42 – 68 ([www.legislation.hmso.gov.uk](http://www.legislation.hmso.gov.uk)). Danach kann der Wirtschaftsminister neben wettbewerbsrechtlichen Aspekten auch aus Gründen öffentlichen Interesses (*public interest*) bei beabsichtigten Firmenzusammenschlüssen intervenieren (Abs. 42 i.V. mit Abs. 58). Als Interventionsgrund (Abs. 58) wird die nationale Sicherheit (einschließlich der öffentlichen Sicherheit) angegeben. Der Minister ist ermächtigt, diese Gründe zu ändern, bzw. zu ergänzen (Ziffer 3):

- Sofern nur die Annahme besteht, dass Firmenzusammenschlüsse erfolgten oder in Vorbereitung sind und öffentliches Interesse berührt wird, können entsprechende Verfahren ebenfalls eingeleitet werden (Abs. 59 ff). Dieses gilt für britische Firmen, die Regierungsaufträge erhalten haben.
- Sofern europaweite Interessen begründet sind, werden entsprechende Vorgehensweisen im europäischen Rahmen ebenfalls beschrieben (Abs. 67ff).
- Einsprüche gegen Entscheidungen (einschl. Schadensersatz) werden von einem Tribunal behandelt (Abs. 18).

Der vorherige *General Director of Fair Trade* wurde in ein »*Office of Fair Trade*« (OFT) umgewandelt. Wesentliche Aufgaben liegen u.a. in der Beratung des Wirtschaftsministers bei Einwendungen gegen Firmenbeteiligungen und -zusammenschlüsse aus Gründen des öffentlichen Interesses.

**Abb. 4**

**Section 42:  
Intervention des Ministers in bestimmten Fällen öffentlichen Interesses**

- (1) Der Minister kann der Kartellbehörde (OFT, Office of Fair Trading) eine Mitteilung (im vorliegenden Teil »eine Interventionsmitteilung«) zukommen lassen, wenn er der Ansicht ist, dass es möglicherweise oder tatsächlich der Fall ist, dass mindestens eine Erwägung des öffentlichen Interesses für eine Erwägung der betreffenden relevanten Fusionssituation von Bedeutung ist.
- (2) Im Sinne des vorliegenden Teils ist eine Erwägung des öffentlichen Interesses eine Erwägung, die zum Zeitpunkt der Erteilung der betreffenden Interventionsmitteilung in Paragraph 58 aufgeführt ist bzw., wenn nicht, nach Ansicht des Ministers aufgeführt sein sollte.

**Section 59:  
Intervention des Ministers in besonderen Fällen öffentlichen Interesses**

- (1) Absatz (2) gilt, wenn der Minister hinreichende Verdachtsgründe für den Fall bzw. den möglichen Fall hat, dass eine spezielle Fusionssituation herbeigeführt wurde bzw. dass Vorbereitungen getroffen bzw. in Erwägung gezogen werden, die im Fall einer tatsächlichen Ausführung die Herbeiführung einer speziellen Fusionssituation zur Folge haben.
- (2) Der Minister kann der Kartellbehörde (OFT, Office of Fair Trading) eine Mitteilung ... zukommen lassen, wenn er der Ansicht ist, dass es möglicherweise oder tatsächlich der Fall ist, dass mindestens eine in Paragraph 58 aufgeführte Erwägung für eine Erwägung der betreffenden speziellen Fusionssituation von Bedeutung ist.
- (4) Die in diesem Absatz aufgeführten Bedingungen besagen, unmittelbar vor Ende der Eigenständigkeit der betreffenden Unternehmen
  - (a) wurde mindestens eines der betreffenden Unternehmen im Vereinigten Königreich bzw. von bzw. unter Aufsicht einer rechtsfähigen Körperschaft im Vereinigten Königreich betrieben und
  - (b) war ein Betreiber mindestens eines der betreffenden Unternehmen ein relevanter Auftragnehmer der Regierung

Quelle: BMVg-Rü II 1, 23.6.2003.

Im Zuge der Inkraftsetzung des Gesetzes »Enterprise Reform Act« hat das OFT Durchführungsbestimmungen und Informationen für regierungsseitige Einflussnahmen auf Firmenzusammenschlüsse bzw. Kapitalbeteiligungen veröffentlicht (Financial Times, 22.05.2003). Von Juni an werden zur Entscheidungsfindung »Case Review Meetings« ohne Regierungsbeteiligung durchgeführt. Der Regierungsseite wird dann zu einem späteren Zeitpunkt in einer Anhörung zu diesen Fusionen Gelegenheit gegeben, ihre Ansichten, »factual evidence«, zu äußern<sup>107</sup>.

Das OFT hat zwei Berichte bzw. Bewertungsrichtlinien (*Merger Procedural Guidance* und *Mergers – Substantive assessment guidance*) veröffentlicht, wie Unter-

107 Experteninterview.

nehmenszusammenschlüsse nach der neuen Regelung zu bewerten sind. In diesen Bewertungsrichtlinien werden alle zu berücksichtigten Kriterien im Einzelnen erläutert (www.oft.gov.uk).

Gemäß diesen Richtlinien muss das OFT entscheiden, ob eine Fusion an die *Competition Commission* (CC) zur weiteren Bewertung weitergeleitet werden muss. Die CC ist ein unabhängiges Gremium, bestehend aus Mitgliedern mit Expertise in Wettbewerbsangelegenheiten und kann nur bei Beauftragung durch das OFT oder den *Secretary of State* tätig werden.

Die Einrichtung eines »*Competition Appeal Tribunals*« eröffnet den gerichtlichen Weg einschließlich der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen. Es handelt sich dabei um eine durch das Justizministerium bestimmte Widerspruchsinstanz.

### 5.4.3. Frankreich

Die ehemals staatlichen Industrieunternehmen werden zwar seit einigen Jahren mit einer energischen Privatisierungspolitik konfrontiert. Da es sich jedoch in den meisten Fällen bisher nur um eine Teilprivatisierung handelt, verfügt der Staat gerade in den wichtigsten Rüstungsunternehmen<sup>108</sup> weiterhin über Goldene Aktien und doppeltes Stimmrecht als Minderheitenaktionär (Mampaey 2001).

Nach Beispielen für das Protegieren nationaler Lösungen, um ausländischen Übernahmen zuvorzukommen, muss man in Frankreich nicht lange suchen. So wollte die Regierung im Sommer 2003 den privaten, aber hoch verschuldeten Konzern Alstom vor dem Konkurs retten, indem sie sich mit 300 Mio. Euro an der Kapitalerhöhung beteiligen wollte. Dadurch wäre sie – ganz im Gegensatz zu ihrer erklärten Privatisierungspolitik – zum Miteigentümer bei Alstom geworden. Dieser Plan ist erst am energischen Widerstand von EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti gescheitert, da er begründete Zweifel hatte, ob sich der französische Staat bei Alstom wie ein normaler Investor verhalten werde (Handelsblatt, 6.8.2003). Es wurde vielfach vermutet, dass die Regierung mit diesem neuerlichen Schwenk zum Staatseigentum nur verhindern wollte, dass Siemens die TGV-Technologie, der die Regierung strategische Bedeutung beimisst, aus der Konkursmasse erwirbt.

108 »So hat Wirtschafts- und Finanzminister Francis Mer den Verkauf eines Teils der Aktien der Snecma noch vor dem Sommer in Aussicht gestellt. Eine Teilprivatisierung des Herstellers von Flugzeugmotoren war bereits für den Herbst 2001 vorgesehen, musste dann aber wegen der Krise des Luftverkehrs und der Baisse an den Börsen verschoben werden. Mer versicherte jedoch, der Staat wolle vorerst eine Mehrheit an der Snecma, deren Unternehmenswert auf rund 6 Mrd. Euro geschätzt wird, behalten« (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.3.2004, S.23 f.).

Zusätzlich gibt es jedoch auch Gesetze zur Verhinderung unerwünschter ausländischer Übernahmen. Ausländische Direktinvestitionen in Frankreich sind frei mit Ausnahme der Investitionen im Sinne von Artikel 5-1 I Nummer 1 des Gesetzes Nr. 66-1008, der durch das Gesetz Nr. 96-109 vom 14.2.1996 über die finanziellen Beziehungen mit dem Ausland in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen in Frankreich eingeführt wurde<sup>109</sup>. Dieser Artikel bestimmt: »Stellt der Wirtschaftsminister fest, dass eine ausländische Investition auf einem Tätigkeitsgebiet stattfindet oder statt gefunden hat, das in Frankreich – auch wenn nur gelegentlich – an der Ausübung hoheitlicher Gewalt teilhat, oder dass eine ausländische Investition geeignet ist, die öffentliche Ordnung, Gesundheit oder Sicherheit zu gefährden, oder dass sie auf einem Tätigkeitsgebiet der Forschung, der Herstellung oder des Handels erfolgt, das Waffen, Munition, Pulver und explosive Stoffe, die für militärische Zwecke bestimmt sind, oder Kriegsmaterial zum Gegenstand hat, und wurde kein Antrag auf die gemäß Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe c dieses Gesetzes erforderliche vorherige Genehmigung gestellt oder die Genehmigung verweigert oder den Auflagen nicht genügt, unter denen die Genehmigung erteilt wurde, so kann er den Investor verpflichten, die Transaktion nicht weiter zu verfolgen oder zu ändern oder die frühere Situation auf eigene Kosten wiederherzustellen« (www.curia.eu.int).

Diese bisher geltenden Gesetze und Rechtsverordnungen wurden im Jahre 2003 ersetzt, ohne dass sich für die Rüstungsunternehmen in der Sache etwas geändert hat. Es bleibt weiterhin beim Genehmigungsvorbehalt und dabei, dass die Genehmigungskriterien nicht direkt genannt sind<sup>110</sup>.

Grundlage für ein Verbot ausländischer Direktinvestitionen, die insbesondere die öffentliche Sicherheit berühren, ist jetzt das *Décret No. 2003-196, Arrêté du 7 mars 2003* (vgl. Anhang). Titre III Article 7 bestimmt: Ausländische Investitionen in Frankreich gemäß Art. L. 151-3 Punkt I des französischen Währungs- und Finanzgesetzbuchs (*code monétaire et financier*) bedürfen der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschaftsminister.

109 Décret und Arrêté entsprechen im deutschen Recht etwa einer Rechtsverordnung und einer Verwaltungsvorschrift, d.h. beide sind keine Parlamentsgesetze, sondern Exekutivrecht, im letzteren Fall (Arrêté) mit Bindungswirkung nur für die Behörden, nicht für Dritte. Diese Rechtsverordnung (RVO) konkretisiert regelmäßig Parlamentsgesetze und ist nur auf deren Ermächtigung hin zulässig. Die Ermächtigung ist hier der *code Monétaire et financier*, Art. L 151-2, 3. Dies ist sozusagen die Mutter der Gesamtregelung. Gespräch mit Thilo Richter, Institut für öffentliches Recht der Universität Bonn.

110 Gespräch mit Thilo Richter, Institut für öffentliches Recht der Universität Bonn.

Dies betrifft insbesondere:

1. Ausländische Direktinvestitionen in Frankreich, die geeignet sind, die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit zu gefährden.
2. Direkte oder indirekte ausländische Investitionen in Frankreich, die im Zusammenhang mit der Landesverteidigung und mit Waffen und Sprengstoffen stehen.

Der kritische Schwellenwert beträgt 33,33% der Anteile oder Stimmrechte nach Investition.

Der Antrag muss beim Wirtschafts- und Finanzministerium gestellt werden. Dieser entscheidet innerhalb von 60 Tagen unter Beteiligung des Verteidigungsministeriums bzw. der DGA (Quelle: BMVg-Rü II 1, 23.6.2003).

Trotz dieser umfassenden Eingriffsrechte des französischen Staates ist Verteidigungsministerin Alliot-Marie besorgt um den Erhalt der nationalen Rüstungsindustrie und hat Anfang 2003 eine Untersuchung über die »Einfälle« amerikanischer Investoren in Auftrag gegeben ([www.ft.com/defence](http://www.ft.com/defence)).

#### **5.4.4. USA**

Die Abschottung amerikanischer Rüstungsunternehmen vor ausländischen (Teil-) Eigentümern hat sowohl sicherheitspolitische als auch rein ökonomische Gründe. Es geht der US-Regierung sowohl um das Risiko der Weitergabe wehrtechnischer Geheimnisse als auch um einen befürchteten Verlust der Technologieführerschaft an potenzielle Konkurrenten. Das Ergebnis ist ein komplexes System der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen. Da ist zunächst die Antitrustgesetzgebung eine Barriere für ausländische Investoren. Entscheidender ist aber das 1988 vom US-Kongress in Kraft gesetzte *Exon-Florio Amendment to the Defense Production Act*, das den US-Präsidenten ermächtigt, ausländische Übernahmen von bzw. Fusionen mit amerikanischen Gesellschaften zu verbieten, wenn die nationale Sicherheit dadurch gefährdet werden könnte. Der Präsident hat das *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) beauftragt, ausländische Übernahmen von US-Gesellschaften zu überprüfen, wobei nicht weniger als vier Ministerien und weitere Behörden mitwirken, so dass sich insgesamt ein sehr zeitaufwendiger Prozess ergibt. Dabei werden sämtliche Auswirkungen der vielen rechtlichen Restriktionen für nichtamerikanische Eigentümer eines amerikanischen Geschäfts geprüft. Die Entscheidung des US-Präsidenten bzw. seines Bevollmächtigten erfolgt innerhalb von 90 Tagen. Ein kritischer Schwellenwert für ausländische Anteile ist dabei nicht festgeschrieben (vgl. Abb. 5). Obwohl es keine formelle Verpflichtung

gibt, eine Fusion oder Übernahme diesem Komitee anzuzeigen, schreckt es dennoch potenzielle Investoren ab<sup>111</sup>, zumal »nationale Sicherheit« und »ausländische Kontrolle« nicht klar definiert sind (Adams 2000).

Der Erwerb direkten Eigentums durch Übernahmen oder Fusionen ist Gebietsfremden nach Meinung vieler europäischer Unternehmen praktisch unmöglich<sup>112</sup>. Die Wahrscheinlichkeit sei sehr groß, dass selbst erfolgreiche Verhandlungen mit den entsprechenden Gremien anschließend von Kongress, Justizministerium, *Federal Trade Commission* oder anderen Behörden der US-Regierung annulliert werden. Deshalb sind viele europäische Unternehmen nicht geneigt, transatlantische Fusionen zu versuchen, solange es keine positiven Signale seitens der US-Regierung gibt, dass solche Fusionen wohlwollend geprüft werden<sup>113</sup>.

§ 2170 der *Exxon-Florio Provision* nennt als Kriterien und zu berücksichtigende Faktoren beim Prüfungsverfahren ausdrücklich die nationale Sicherheit, die nationale Versorgungssicherheit (*security of supply*), die Bestandssicherung der nationalen Rüstungsbasis und die evtl. Gefährdung durch ausländische Staatsangehörige.

Amerikanische Unternehmen, die ganz oder teilweise in ausländischem Eigentum sind – *Foreign Owned, Controlled or Influenced (FOCI)* –, müssen mit dem Verteidigungsministerium Sicherheitsvereinbarungen – *Security Control Agreements, Special Security Agreements (SSA), Voting Trusts oder Proxy Agreements* – abschließen. Diese FOCI-Vereinbarungen sollen sicherstellen, dass das ausländische Mutterunternehmen keinen Zugang zu sensiblen Informationen ihrer amerikanischen Niederlassung erhält. Obwohl FOCI-Unternehmen von US-Staatsbürgern geführt werden müssen, werden sie trotzdem im Wettbewerb gegenüber einheimischen Firmen benachteiligt durch das System des *National Interest Determination (NID)*. Danach darf ein in ausländischem Besitz befindliches amerikanisches Unternehmen bei einer Beschaffungsmaßnahme des Verteidigungsministeriums (DoD) nur berücksichtigt werden, wenn dies im nationalen Interesse der USA ist und keine einheimische Firma für diesen Auftrag gefunden wird (Defense Science Board 1999).

111 Seit Inkrafttreten der Exxon-Florio Gesetzgebung wurden bei 17 angezeigten Übernahmen Untersuchungen eingeleitet. Daraufhin wurden sieben Übernahmeangebote zurückgezogen und von den verbleibenden zehn Fällen wurde eine Übernahme vom Präsidenten untersagt (US General Accounting Office 2000, S. 7 f).

112 Die deutsche Industrie argumentiert, eine Übernahme amerikanischer Unternehmen, die über vergleichbar sensible Technologien verfügen wie Santa Bárbara (Leopard 2), sei ihnen nicht möglich. Darüber hinaus widerspreche das Exxon-Florio Gesetz den Prinzipien der OECD zum weltweiten Kapitalfluss (European Commission 1998).

113 Experteninterviews.

**Abb. 5**

Der Gegenstand der gesetzlichen Regelungen der Exxon-Florio Provision (Section 721 des Defense Production Act) in USA ist die Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen:

**§ 2170. Befugnis zur Überprüfung bestimmter Fusionen und Übernahmen\***

**(a) Untersuchungen**

Der Präsident oder die vom Präsidenten ernannte Person kann eine Untersuchung durchführen, um festzustellen, ob die nationale Sicherheit durch internationale Fusionen und Übernahmen durch ausländische Personen beeinträchtigt werden kann, die ... und die zur Folge haben könnten, dass im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr in den Vereinigten Staaten tätige Personen durch ausländische Personen kontrolliert werden. Falls entschieden wird, dass eine Untersuchung durchgeführt werden sollte, ist diese innerhalb von 30 Tagen, nachdem der Präsident oder die vom Präsidenten ernannte Person eine schriftliche Mitteilung über die beantragte Fusion oder Übernahme erhalten hat, gemäß ... einzuleiten. Die Untersuchung ist innerhalb von 45 Tagen nach dieser Entscheidung abzuschließen.

**(f) Zu berücksichtigende Faktoren**

Im Sinne dieses Paragraphen kann der Präsident oder die vom Präsidenten ernannte Person unter Einbeziehung der mit der nationalen Sicherheit verbundenen Erfordernisse unter anderem folgende Faktoren berücksichtigen:

- (1) die für die vorhergesagten Erfordernisse der nationalen Sicherheit benötigte Inlandsproduktion
- (2) die Fähigkeit und Kapazität der einheimischen Industriezweige zur Erfüllung nationaler Verteidigungserfordernisse, einschließlich der Verfügbarkeit von Personal, Produkten, Technologie, Materialien und anderen Sach- und Dienstleistungen
- (3) die Kontrolle einheimischer Industriezweige und wirtschaftlicher Aktivitäten durch ausländische Staatsangehörige hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Fähigkeit und Kapazität der Vereinigten Staaten zur Erfüllung der mit der nationalen Sicherheit verbundenen Forderungen
- (4) die möglichen Auswirkungen der beantragten oder im schwebenden Verfahren befindlichen Transaktion auf den Verkauf von Wehrmaterial, Rüstungsgütern oder Wehrtechnik an sämtliche Länder,
- (5) die möglichen Auswirkungen der beantragten oder im schwebenden Verfahren befindlichen Transaktion auf die internationale technologische Führungsposition der Vereinigten Staaten in die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten betreffenden Bereichen.

Quelle: BMVG-Rü II 1, 23.6.2003.

\*) AdÜ.: Im Originaltext werden die Begriffe »acquisitions« und »takeovers« verwendet. Da beide Begriffe in Fachwörterbüchern mit »Übernahme« übersetzt werden, ist eine derartige Differenzierung in der Übersetzung nicht möglich.

Darüber hinaus gibt es weitere protektionistische Instrumente zur Abwehr unerwünschter ausländischer Übernahmen. Dazu gehören u.a. *Buy American Act, Balance of Payment Program, Appropriation Act Restrictions, Small Business Administration Act, National Disclosure Policy, DoD Industrial Security Regulation, US Security Manual* etc. (Küchle 2002b; Rauch 2003a).

### 5.4.5. Deutschland

Goldene Aktien und Mehrfachstimmrechte gibt es in Deutschland nicht. Aber es gibt durchaus Beispiele mittelbarer Beeinflussung, etwa die Androhung, keine Aufträge mehr zu erteilen (Cornu 2001). Außerdem gibt es im deutschen Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz<sup>114</sup> das im Ausland unbekannt Instrument der Vorratsbeschlüsse. Damit kann die Hauptversammlung dem Vorstand die Möglichkeit geben, feindliche Übernahmen abzuwehren (Rauch 2003a).

Daneben gibt es in Deutschland gewisse informelle Barrieren, die in anderen Ländern so nicht existieren. Dies betrifft vor allem die Unternehmensstrukturen, die in Deutschland (allerdings allgemein und nicht nur in der Rüstungsindustrie) durch Überkreuzbeteiligungen und einzelne Großaktionäre wie Großbanken und Versicherungskonzerne gekennzeichnet sind und eine Übernahme durch einen ausländischen Investor erschweren. Dieses typische Kennzeichen der »Deutschland AG« dürfte jedoch in Zukunft kein gravierendes Hindernis mehr sein. Die Anfang 2002 in Kraft getretene Steuerreform bietet nämlich entscheidende Anreize, die überkommenen Überkreuzbeteiligungen aufzulösen und damit auch wehrtechnische Unternehmen für ausländische Investoren attraktiver zu machen.

Gesetzliche Beschränkungen für ausländisches Eigentum an deutschen Unternehmen gibt es dagegen im Allgemeinen nicht. Der ausländische Eigentumsanteil kann auch an strategisch wichtigen Rüstungsunternehmen prinzipiell 100 Prozent betragen.

Nach dem bisherigen Außenwirtschaftsgesetz (AWG) darf die Regierung ausländische Direktinvestitionen nur beschränken, um die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten und ferner aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der Außenpolitik und der Handelsbilanz<sup>115</sup>. Tatsächlich hat die Bundesregierung noch nie ausländische Investitionen aus Gründen der nationalen Sicherheit blockiert (Bureau of Export Administration 1998; Sakazaki 2000; US General Accounting Office 1996). Schließlich wird weder die äußere noch die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch amerikanische Eigentümer gefährdet. Allenfalls kann das Bundeskartellamt wegen kartellrechtlicher Verstöße ermitteln.

114 BGBI I 3822 vom 20.12.2001, § 33 Abs. 2.

115 § 7 AWG lautet: »(1) Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,
2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder
3. zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden« (<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/awg/index.html>).

Die reibungslose Übernahme der Howaldtswerke Deutsche Werft AG (HDW), die weltweit führend im Bereich konventioneller U-Boot-Technologie ist, durch den amerikanischen Finanzinvestor One Equity Partner (OEP) und der damals offensichtlich beabsichtigte spätere Transfer dieses Aktienpaketes an den US-Rüstungskonzern Northrop Grumman haben deutlich gemacht, dass die Bundesregierung im Unterschied zu anderen Staaten kaum Möglichkeiten hat, solche den nationalen Interessen zuwider laufende Übernahmen zu verhindern, sofern sie nicht direkt die Sicherheit des Landes gefährden und kartellrechtlich nicht zu beanstanden sind.

Zwar ist der Verkauf von Traditionsunternehmen oder bekannter Marken im Allgemeinen kein nationales Unglück, sondern manchmal sogar eine Chance zur Neuordnung eines Marktes nach unternehmerischen Gesichtspunkten. Die Offenheit gegenüber Unternehmensakquisitionen könnte sogar als ein Gradmesser für die wirtschaftlichen Freiheiten in einem Staat gesehen werden. Allerdings sollten auch in Deutschland analog zur Praxis in vergleichbaren Partnerländern strategische Überlegungen für den nationalen Standortwettbewerb nicht außer Acht gelassen werden. Gerade in den USA, dem freiesten und kapitalistischsten Land, gibt es für ausländische Investoren keinen Rechtsanspruch auf Übernahme eines amerikanischen Unternehmens. Der Präsident kann jeden Deal jederzeit verbieten. Nicht einmal Fernsehsender dürfen von ausländischen Investoren ohne Präsidentenerlaubnis übernommen werden. In Deutschland dagegen gibt es nahezu keine Reglementierung: es ist für Firmenaufkäufe einer der freiesten Märkte der Welt (vgl. Abb. 6). Doch der drohende Ausverkauf seiner wehrtechnischen »Perlen« an die außereuropäische Supermacht könnte Deutschland u.a. bei der europäischen Neustrukturierung ausschließen, seinen Einfluss in Europa marginalisieren und weitere bedeutsame politische und ökonomische Konsequenzen haben.

**Abbildung 6: Vergleich staatlicher Eingriffsmöglichkeiten**

Land	Genehmigungs-/ Verbotsvorbehalt	Goldene Aktien	Mehrfach- stimmrecht	Vorrats- beschlüsse
USA <sup>1)</sup>	X			
GB <sup>1)</sup>	X	X		
FR <sup>2)</sup>	X	X	X	
IT		X		
SP		X		
SWE	X	X	X	
D				X

1) Verbotsvorbehalt; 2) Genehmigungsvorbehalt;

Quelle: (Rauch 2003a).

Auch in einer globalisierten Weltwirtschaft gibt es legitime nationale Interessen, die formuliert werden dürfen und müssen. Dies gilt auch bei Übernahmen, da hierbei meist auch der künftige Standort zur Disposition steht. Der Standort der Unternehmenszentrale ist über das Schicksal der jeweiligen Firma hinaus relevant für Investitionen, Arbeitsplätze, Forschungseinrichtungen und Steuerzahlungen. Für die Exportnation Deutschland macht es darüber hinaus einen Unterschied, ob eine der weltweit führenden Werften von hier oder von den USA aus geführt wird. Große Exportaufträge könnten beispielsweise im jeweiligen amerikanischen Interesse unterbunden oder auch gepuscht werden.

Die Übernahme von Mannesmann durch Vodafone ist hierfür ein lehrreiches Beispiel. Trotz gegenteiliger Versprechungen wurde Mannesmann zerlegt und Arbeitsplätze in großer Zahl vernichtet. Ein Land ohne die Zentralen wichtiger Konzerne läuft aber Gefahr, im internationalen Standortwettbewerb zu verlieren. »Wer nicht zur verlängerten Werkbank degradiert werden will, braucht in jeder wichtigen Branche einen nationalen Champion«<sup>116</sup>.

In Frankreich gibt es eine lange Tradition, unter Führung des Staates solche nationalen Champions in allen wichtigen Bereichen zu schaffen und sie weltweit zu positionieren<sup>117</sup>. Beispielhaft für die zivile Wirtschaft ist der Ölkonzern Total, der zunächst mit Fina fusionierte und anschließend mit tatkräftiger Unterstützung der französischen Regierung Elf übernahm und so einer der führenden *global player* wurde. Jüngstes, aber bestimmt nicht letztes Beispiel ist die Übernahme der deutsch-französischen Aventis durch das französische Unternehmen Sanofi im April 2004<sup>118</sup>. Premierminister Jean-Pierre Raffarin sagte, die Einigung entspreche dem »strategischen Interesse Frankreichs«. Es sei sichergestellt, dass die »Entscheidungszentren und die Arbeitsplätze in Frankreich und in Europa bleiben ... Wir wollen um große Einheiten herum eine europäische Industriepolitik schaffen, in der Frankreich eine starke Rolle spielen kann« (Handelsblatt, 27.4.2004).

116 Hans-Werner Sinn, Der Spiegel, 6/2004, S. 23.

117 Mario Monti, EU-Wettbewerbskommissar, attestiert: »Frankreich ist das Land, das es verstanden hat, die größte Zahl großer Wirtschaftsspieler zu schaffen«, Der Spiegel, 6/2004, S. 23. (Braunberger 2004).

118 Trotz einer klaren Vereinbarung zwischen Berlin und Paris, dass man neutral bleiben wolle, hat sich die französische Regierung nachdrücklich für die Übernahme von Aventis durch Sanofi eingesetzt. Der Schweizer Gegenspieler Novartis teilte mit, wegen des großen Drucks seitens der französischen Regierung habe man sich entschlossen, das Angebot für Aventis zurückzuziehen. Das fusionierte Unternehmen wird seinen Sitz in Paris haben (Handelsblatt, 27.4.2004). Bundeswirtschaftsminister Clement zeigte sich irritiert. Die Aventis-Übernahme sei »ein interventionistischer Vorgang, wie ich ihn lange nicht mehr erlebt habe«. Die französische Regierung habe sich »in massivster Weise« eingemischt. Mit dieser Politik werde der Wettbewerb für Deutschland mit seiner offenen Marktwirtschaft verzerrt, klagte der Minister (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2004).

Ein Beispiel dafür, wie die französische Regierung einen mächtigen *national champion* in der Rüstungsindustrie geschaffen hat, ist SNECMA. Zu dem riesigen Staatskonzern gehören heute u.a.: Snecma Moteurs, Snecma Propulsion Solide, Techspace Aero, Microturbo, Turbomeca, Labinal, Messier-Bugatti, Hurel-Hispano, Sofrance, Technofan, Hispano-Suiza, Messier-Dowty, Messier-Bugatti. Auch das private und hoch profitable Unternehmen Turbomeca wurde vom Staat aufgekauft und mit SNECMA verschmolzen. Der französische Staat hätte gern auch Fiat Avio, MTU AeroEngines oder Volvo Aero gekauft und dadurch SNECMA zu einem europäischen Champion gemacht, habe aber kein Geld mehr für diesen »Sarkonomics-Chaivismus«<sup>119</sup>. Z.Z. wird eine Teilprivatisierung der zu 97% staatlichen Firma angestrebt<sup>120</sup>.

Staatliche Industriepolitik, die in Deutschland häufig mit dirigistischen, planwirtschaftlichen Staatseingriffen verwechselt wird, sollte vor diesen Hintergrund neu bewertet werden. Gerade weil nicht alle Staaten fairen Wettbewerb betreiben, sollte die Bundesregierung darauf achten, dass wichtige Konzernzentralen im Land verbleiben.

Eine deutsche Übernahmeregelung, die eine Genehmigung in das Ermessen der Bundesregierung stellt, erscheint heute umso notwendiger, als die EU-Kommission nun mit ihrem seit 1989 verfochtenem Plan gescheitert ist, bestehende Barrieren einzelner Mitgliedstaaten gegen feindliche Übernahmen zu beseitigen, um so einen liberalisierten Binnenmarkt herzustellen. Gesetzliche Hürden gegen feindliche Unternehmensübernahmen bleiben in der EU weitgehend erhalten, so dass das angestrebte *level playing field* in weite Ferne rückt. Das ist der Kern des jüngsten Kompromissvorschlages der italienischen EU-Ratspräsidentschaft zur EU-Übernahmerichtlinie vom Oktober 2003<sup>121</sup>.

119 Gespräch mit RA Elmar Rauch, früher Referatsleiter in der Hauptabteilung Rüstung des BMVg und Vertreter des deutschen Rüstungsdirektors bei der NATO und der WEU.

120 Handelsblatt, 7.6.2004.

121 Die italienische EU-Ratspräsidentschaft hat ein Optionsmodell vorgelegt, das den EU-Staaten und den Unternehmen große Freiheiten lässt. Danach soll in der EU zwar prinzipiell eine »Stillhaltepflicht« gelten, sobald ein unerwünschter Kaufinteressent eine Übernahmeattacke gegen ein Unternehmen startet. Der Vorstand des angegriffenen Unternehmens soll also keine Abwehrmaßnahmen etwa in Form von Kapitalerhöhungen ergreifen. Diese »Stillhaltepflicht« ist aber nur eine Empfehlung. Die EU-Staaten können in ihrem nationalen Übernahmerecht davon abweichen und Abwehrmaßnahmen erlauben. Der BDI erwartet, dass die Bundesregierung davon Gebrauch macht und die im deutschen Übernahmegesetz enthaltenen Barrieren weitgehend unangetastet lässt mit dem sich abzeichnenden Kompromiss zum EU-Übernahmerecht könne »der Großteil der deutschen Aktiengesellschaften gut leben«, sagte BDI-Hauptgeschäftsführer Ludolf von Wartenberg. Dagegen lehnt der DGB das Optionsmodell ab, weil mit der Aufwertung der Hauptversammlung die Interessen der Aktionäre Vorrang vor den Arbeitnehmerinteressen hätten (Handelsblatt, 13.10.2003).

Die Bedenken gegen ausländische Übernahmen gelten in besonderem Maße für strategische Unternehmen der Rüstungsindustrie, nicht nur weil sie ihren Technologievorsprung erheblichen staatlichen Subventionen<sup>122</sup> verdanken, sondern vor allem weil sie von zentraler Bedeutung für die Neustrukturierung des europäischen Rüstungsmarktes<sup>123</sup> und die Rolle Deutschlands in einer ESVP sind. Entscheidungen dieser Tragweite sollten nicht allein den Unternehmen überlassen werden, die anderen, nämlich betriebswirtschaftlichen Kalkülen folgen (müssen). Zwei Lehrbeispiele mögen diese Problematik verdeutlichen, nämlich HDW und MTU, wo sich z.Z. politisch und industriell hochinteressante Dinge tun:

Im Falle der Howaldtswerke Deutsche Werft AG (HDW) haben sich im Mai 2004 – nicht ohne Druck durch die Bundesregierung – ThyssenKrupp und der US-Investor One Equity Partner (OEP) geeinigt, mit Wirkung vom 1.10.2004 zu fusionieren und einen Werftenverbund aus der Taufe zu heben. An dem neuen Unternehmen hält ThyssenKrupp 75% und OEP, der am liebsten ganz verkauft hätte, 25%.

Das soll aber nur die Vorphase eines zweiten Schrittes sein, nämlich der Schaffung eines EADS-ähnlichen Zusammenschlusses der europäischen Marinewerften. Das wäre an sich zu begrüßen, wenn nicht die staatliche DCN und die teilstaatliche Thales mit Hilfe der französischen Regierung (»Sarkonomics«) in den Startlöchern stünden, um den weltweiten Technologieführer HDW zu schlucken. Dies ist umso beunruhigender, als auch ThyssenKrupp immer wieder versichert, in dem angestrebten europäischen Werftenverbund nicht die unternehmerische Führung übernehmen zu wollen. Angeblich habe ThyssenKrupp Thales und DCN bereits eine »put option« eingeräumt, d.h. das Recht, Anteile an der deutschen Werftengruppe zu erwerben<sup>124</sup>. Dadurch könnten die beiden französischen Konzerne die beherrschende Mehrheit und somit die unternehmerische Führung in dem geplanten Verbund und damit auch die Führung im gesamten europäischen Marinesektor erlangen.

Dieser Deal soll – noch unbestätigten Gerüchten zufolge – für die deutschen Marinewerften mit einer 10-jährigen Bestandsgarantie verbunden sein. Das würde bedeuten, 10 Jahre verlängerte Werkbank und dann Abbau des deutschen Standortes<sup>125</sup>.

122 Dies zeigen u.a. die Subventionsberichte der Bundesregierung (Bundesministerium der Finanzen 2003, S. 32 f.).

123 »You need to keep the ›crown jewels‹ to create an European defence industry«, Experteninterview.

124 Expertengespräche.

125 Genau so wie vor einigen Jahrzehnten der Thales Vorgänger Thomson bis auf Loewe die gesamte deutsche Radio-, Fernseh- und Schallplattenspielerindustrie aufkaufte, die Technologie und die intellektuellen Urheberrechte nach Frankreich oder anderweitig ins Ausland transferierte, sich die besten Gehirne kaufte und die Arbeitsplätze in Deutschland wegrationalisierte. Gespräch mit Elmar Rauch. Ein ähnliches Schicksal droht demnächst der spanischen Santa Bárbara, die 2001 von General Dynamics übernommen wurde und dabei eine 5-jährige Beschäftigungsgarantie erhalten hatte.

Dazu kommt, dass der Kanzler den europäischen Werftenverbund zur Chefsache gemacht hat, was aufgrund bisheriger Beispiele eher Grund zur Besorgnis ist<sup>126</sup>.

Nach Meinung des Verbandes für Schiffbau und Meerestechnik (VSM) käme jedoch ein europäischer maritimer Verbund viel zu früh. »Gäbe es jetzt eine europäische Fusion, würde Deutschland zum Juniorpartner, weil die Werften der Nachbarländer voll sind, während bei uns Aufträge der Marine fehlen«<sup>127</sup>.

Angesichts der französischen Vorstellungen von einer »maritimen EADS« bzw. einem »maritimen AIRBUS«, wäre allerdings zu fragen, welche Vorteile EADS und Airbus eigentlich für Deutschland bringen. Viele Experten klagen jedenfalls über die Besetzung aller strategisch wichtigen Positionen in diesen beiden Unternehmen mit Franzosen, über mangelnde Transparenz bei der Vergabe von Unteraufträgen, über offenkundige Benachteiligung der deutschen Industrie insbesondere der mittelständischen Unternehmen (Germis 2004), über mangelnde Chancen auf Erfüllung des deutschen Arbeitsanteils beim A400M<sup>128</sup> etc. Auf die Frage, ob Frankreich bereit wäre »mit einer maritimen EADS langfristig die U-Boot-Kompetenzen in Deutschland zu konzentrieren«, antwortet der DCN-Chef »Das ist politisch für Frankreich unakzeptabel«<sup>129</sup>.

Das andere Lehrbeispiel ist MTU Aero Engines. Hier wurde zunächst behauptet, der Verkauf des deutschen Triebwerksherstellers an den amerikanischen Finanzinvestor Kohlberg Kravis Roberts & Co (KKR) im November 2003<sup>130</sup> würde eine Fusion mit Fiat Avio, Volvo Aero und der spanischen ITP und damit die europäische Neustrukturierung erleichtern. Doch schon damals dämpfte Reinhard Gorenflos, Direktor im Londoner KKR-Büro, diese Spekulation: »Die europäische Konsolidierung ist eine Option, aber nicht zwingend die Strategie«<sup>131</sup>. Zweifel an einer durch den Verkauf erleichterten europäischen Lösung des Triebwerksektors ergeben sich schon

126 Dies legt das Beispiel Bombardier in Halle-Ammendorf nahe, dessen Rettung vom Kanzler während des letzten Wahlkampfs zur Chefsache erhoben wurde, um dann zwei Jahre später in Konkurs zu gehen.

127 VSM-Hauptgeschäftsführer Schöttelndreyer. In England seien 12 Zerstörer bestellt und zudem für den Herbst 2 neue Flugzeugträger im Gespräch, Frankreich habe 17 Fregatten in auftrag gegeben und ein Flugzeugträger sei im Gespräch. Auch italienische Werften seien mit Aufträgen für Hubschrauberträger ausgelastet. Die potenziellen europäischen Schiffbaupartner müssten zudem, um einen Verbund eingehen zu können, nach Ansicht Schöttelndreyers ein gemeinsames Produkt entwickeln. Bremer Nachrichten, 19.7.2004.

128 Gespräch mit RA Elmar Rauch, früher Referatsleiter in der Hauptabteilung Rüstung des BMVg und Vertreter des deutschen Rüstungsdirektors bei der NATO und der WEU.

129 Interview mit Jean-Marie Poimboeuf, Handelsblatt, 26.7.2004, S. 2.

130 Nach Steffens führe der Verkauf zu mehr »Freiheitsgraden« für MTU: »DaimlerChrysler war in den vergangenen Jahren immer weniger bereit, Geld außerhalb des Kerngeschäfts Auto zu investieren«. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.2003.

131 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.2003.

daraus, dass die genannten Hersteller jeweils mit einem der weltweit führenden und miteinander konkurrierenden Hersteller Pratt & Whitney, General Electric und Rolls-Royce verbunden sind, die bei einer beabsichtigten Fusion der Kleinen nicht übergangen werden können. Außerdem werden Firmenhochzeiten durch die vielfältigen Kooperationen bei großen Triebwerksprogrammen sehr schwierig. Ein halbes Jahr später erklärt denn auch MTU-Chef Steffens: »Die lange diskutierte Konsolidierung in der Triebwerksbranche liegt auf Eis«, in den nächsten drei bis vier Jahren sehe er keinerlei Chancen für Fusionen<sup>132</sup>. Dies sollte nicht überraschen, denn Finanzinvestoren wie KKR suchen eher den schnellen Ausstieg über die Börse als die Schmiedung einer unabhängigen europäischen Triebwerksbranche. KKR hat nämlich die 1,45 Mrd. Euro teure Übernahme kreditfinanziert und kann diese Lasten nur durch einen Börsengang gewinnbringend ablösen. »Der Börsengang steht eigentlich fest«, räumt Steffens im April 2004 ein. Zur Vorbereitung darauf wurde MTU das Sparprogramm »Impact 100« verordnet, wodurch 542 Stellen gestrichen und 100 Mio. Euro eingespart werden sollen<sup>133</sup>.

Noch deutlicher wird die Brisanz eventueller Verkäufe an außereuropäische Konkurrenten in der Heeresindustrie, wo deutsche Firmen eine technologische Spitzenstellung einnehmen und folglich eine Führungsrolle bei einer europäischen Neustrukturierung anstreben. Eine Übernahme des frei werdenden 49-Prozentanteils der Firma Siemens an Krauss-Maffei Wegmann durch ein US-Unternehmen könnte den Anfang vom Ende der deutschen Heeresindustrie bedeuten<sup>134</sup>.

Aus diesen Erwägungen heraus hat sich die Bundesregierung entschlossen, das Außenwirtschaftsgesetz zu ändern: »Deutschland muss über quantitativ und qualitativ hochwertige Rüstungskapazitäten und technologische Fähigkeiten verfügen, um als gleichberechtigter Partner an der Gestaltung und Umsetzung einer Rüstungszusammenarbeit im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mitwirken zu können. Nur so kann im europäischen Rahmen die deutsche Mitgestaltungs- und Kooperationsfähigkeit, insbesondere nach Maßgabe von Artikel 17 des Vertrages über die Europäische Union gesichert werden. Mit der Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes wird Sorge getragen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktiv unterstützen kann« (Bundesregierung 2004a, S. 5 f.).

132 Klaus Steffens, MTU-Chef, Handelsblatt, 26.4.2004.

133 Handelsblatt, 26.4.2004.

134 Experteninterview.

Der Entwurf der Bundesregierung für eine Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)<sup>135</sup> sieht vor, dass Verkäufe von Rüstungsfirmen an ausländische Investoren künftig der Genehmigung durch die Bundesregierung bedürfen, wenn gebietsfremde Besitzer durch den Kauf mehr als 25 % der Stimmrechte des Unternehmens und damit eine Sperrminorität erhalten würden (Text und Begründung im Anhang). Auch in Deutschland ansässige Unternehmen, an denen ein ausländischer Investor mit mehr als 25 % beteiligt ist, müssen sich dann den Einstieg in eine deutsche Rüstungsfirma genehmigen lassen (§ 5a AWV). Der Bund soll damit künftig Verkäufe untersagen können, um »die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten«, wie es nun in Absatz 1 zu § 7 AWG heißt (Bundesregierung 2004b). Dies soll für alle Hersteller gelten, deren Produkte unter die Kriegswaffenliste des Kriegswaffenkontrollgesetzes fallen, aber auch für Hersteller anderer Rüstungsgüter. Für Anmeldung und Entscheidung soll das BMWA zuständig sein im Einvernehmen mit AA, BMF und BMVg im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 5 (vgl. Abb. 7).

135 Der Entwurf für eine Änderung des AWG wurde von der Bundesregierung im Januar 2003 vorgelegt. Nach Gesprächen mit Unternehmensvertretern im Sommer 2003 wurde der Entwurf vom Bundeskabinett am 10.12.2003 beschlossen (Text und Begründung vgl. Anhang). In einer öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages wurden am 26. April 2004 Experten und Vertreter des BDI und der IG Metall gehört. Am 9.7.2004 wurde das Gesetz vom Bundesrat endgültig verabschiedet (FAZ, 10.7.2004).

Abb. 7: Vergleich der Übernahmeregelungen in ausgewählten Ländern

	Deutschland	USA	Frankreich	Großbritannien
<b>Rechtsgrundlage</b> (in Kraft seit:)	<b>Außenwirtschaftsgesetz (AWG)</b> <b>Außenwirtschaftsverordnung (AWV)</b>	<b>Defense Production Act (DPA), Section 721</b> ( <i>Exon-Florio Provision</i> , 1988 – <i>Anderung Oktober 1992</i> )	<b>Décret No. 2003-196</b> Arrêté No. 2003-196 (07. März 2003)	<b>Enterprise Act 2002</b> (20. Juni 2003)
<b>Gegenstand</b>	Außenwirtschaftsverkehr	Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen	<i>Verfahren bei ausländischen Investitionen</i>	Wettbewerbsbeschränkungen
<b>Einschlägige Vorschriften</b>	<b>§ 7 Abs 1 und 2 AWG</b> <b>§ 5a AWV</b>	<b>50 App. U.S.C.A. § 2170</b>	<b>Décret No. 2003-196</b> Titre III Article 7	<b>Enterprise Act 2002</b> Sections 42, (45), (58), 59
<b>Schwellenwert</b>	25 % der Stimmrechte nach Investition. (§ 5a (1) AWV)	nein	33,33 % der Anteile oder Stimmrechte nach Investition (Titre I Article 1 (II d))	fallweise
<b>Dauer des Verfahrens</b>	Max. 30 Tage	Max. 90 Tage	Max. 60 Tage	Keine Angaben
<b>Anspruch auf Entschädigung</b>	nein	nein	nein	»Competition Appeal Tribunal« ermöglicht rechtlichen Einspruch, einschließlich der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen
<b>Beteiligte Stellen/Behörden</b> <b>A: Anmeldung</b> <b>E: Entscheidung</b> <b>B: Beteiligung</b>	A: BMWA E: BMWA B: im Einvernehmen mit AA, BMF und BMVg im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 5	A: Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) (Antrag oder Initiative) E: US Präsident bzw. Bevollmächtigter	A: Wirtschafts- und Finanzministerium (Antrag) E: Wirtschafts- und Finanzministerium B: Verteidigungsministerium (DGA)	A: Wirtschaftsminister E: Wirtschaftsminister B: Verteidigungsministerium Bearbeitung durch »Office of Fair Trade« (OFT)

Quelle: BMVg-RÜ II 1, Bonn, 23.6.2003

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat sich von Anfang an ablehnend zu einer Änderung des AWG geäußert. Er anerkennt zwar das mit der Gesetzesänderung »verfolgte Ziel, wehrtechnische Kernfähigkeiten in Deutschland zu erhalten«, hält jedoch die Gesetzesänderung selbst »für das falsche Instrument, um dieses Ziel zu erreichen« und bringt »grundsätzliche Bedenken« vor: durch den Genehmigungsvorbehalt würden unternehmerische Entscheidungen für eine notwendige europäische Verflechtung behindert und »ein weiterer Abschreckungsfaktor für die Einbeziehung deutscher Unternehmen in einen europäischen Rüstungsmarkt ... geschaffen«. Insgesamt gehe von einer Genehmigungspflicht »ein negatives Signal für den Industriestandort Deutschland« aus und schade »der Attraktivität deutscher Unternehmen für ausländische Investoren«. Stattdessen seien »Einzelfalllösungen gegenüber einer Gesetzesänderung zu bevorzugen«. Der BDI könne sich eine Selbstverpflichtung der Unternehmen vorstellen, »die Bundesregierung vor Anteilsverkäufen zu informieren. ... Hilfsweise wäre auch eine Meldepflicht für ausländische Erwerber vorstellbar, deren Nichtbeachtung zur (schwebenden) Unwirksamkeit etwaiger getätigter Unternehmenskäufe führen könnte. ... Es würde zur Erreichung des angestrebten Ziels genügen, den Begriff 'wesentliche Sicherheitsinteressen' in den Katalog des § 7 Abs. 1 AWG aufzunehmen. In Verbindung mit einer Selbstverpflichtung des betroffenen deutschen Unternehmens oder notfalls mit einer Meldepflicht des ausländischen Erwerbers wäre dann eine ausreichende Möglichkeit gegeben, unerwünschten Unternehmenskäufen im militärischen Bereich entgegenzuwirken« (Bundesverband der Deutschen Industrie 2004). Dies sei eine die Unternehmen weniger belastende Alternative, die dem Kontrollziel der Bundesregierung Rechnung trage. Das Ziel der Bundesregierung, über ausländische Erwerbsvorhaben rechtzeitig und umfassend informiert zu werden, um ggf. im Einzelfall einmal einen Erwerb durch Einzelangriff verhindern zu können, könne durch diese Alternative gleichermaßen erreicht werden wie durch den von ihr vorgelegten Gesetzentwurf und biete den Vorteil, dass sie im Konsens mit der Wirtschaft eingeführt werden könne. Zusätzlich würde sich die Einführung einer Meldepflicht auf das Rating der betroffenen börsennotierten Unternehmen und damit auf das Interesse von Investoren besser auswirken als die Einführung einer weitreichenden generellen Genehmigungspflicht<sup>136</sup>.

136 Klaus Eberhardt, Vorsitzender des Vorstandes der Rheinmetall DeTec. »Wegen der geringen Auftragslage durch den Bund suchen immer mehr Firmen Zusammenschlüsse mit ausländischen Partnern, vor allem auf dem einzigen Markt, der in den vergangenen Jahren erhebliche Steigerungen im Verteidigungsetat erlebt hat – den USA. ... Für Firmen können die Pläne des Wirtschaftsministeriums ein weiteres unternehmerisches Risiko bedeuten – zusätzlich zu den bereits bestehenden restriktiven Exportbeschränkungen«, meint Helmut Harff, Geschäftsführer des Ausschusses Verteidigungswirtschaft beim Bundesverband der Deutschen Industrie (Handelsblatt, 18.2.2003). Ähnlich argumentieren Ludolf von Wartenberg, Hauptgeschäftsführer des BDI, BDI-Pressemitteilung vom 18.2.2003 und BDI-Präsident Michael Rogowski, Handelsblatt, 12.9.2003.

Die ablehnende Haltung des BDI scheint vor allem drei Gründe zu haben:

- Zum einen stellt die geplante gesetzliche Regelung zweifellos eine Einschränkung unternehmerischer Entscheidungsautonomie dar und wäre insofern aus Sicht des betroffenen Unternehmens eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo.
- Zum anderen dürfte die geringe Rentabilität der deutschen Wehrtechnik eine entscheidende Rolle spielen. Die Gewinnmarge sei bei Aufträgen für die Bundeswehr maximal 5 Prozent, z.Z. aber eher nur ca. 2 Prozent bei weiteren zu befürchteten Verschlechterungen durch die betriebswirtschaftliche Reform des Beschaffungsprozesses (*Customer Product Management 2001*). Demgegenüber lägen die Gewinnmargen in der US-Rüstungsindustrie teilweise bei 18 Prozent<sup>137</sup>. Deshalb haben deutsche oder auch europäische Investoren kaum noch Interesse an der deutschen Wehrtechnik, die damit eher ein Verkaufskandidat<sup>138</sup> ist. Als Käufer kommen aber fast ausschließlich finanzkräftige US-Unternehmen in Frage, die an den »Perlen« der deutschen Wehrtechnik interessiert sind und einer befürchteten »Festung Europa« zuvor kommen wollen<sup>139</sup> (Küchle 2002b).

137 Experteninterview.

138 Für potenzielle Verkaufsabsichten spricht auch die Umstrukturierung vieler deutscher Rüstungsproduzenten, die traditionell gemischte zivil-militärische Unternehmen sind und diese Diversifizierung bisher auch in den einzelnen Unternehmensbereichen aufwiesen und daraus Synergieeffekte gewinnen konnten. So wurden bei Rheinmetall in den letzten Jahren alle entscheidenden wehrtechnischen Technologien in einem »modernen Defence-Bereich« zusammengefasst mit dem erklärten Ziel, sich im zunehmenden Wettbewerb als Systemanbieter zu qualifizieren und sich auf die anstehende europäische Neuordnung vorzubereiten. Dabei wurde vor allem die militärische Elektronik mit der mechanischen Wehrtechnik in einem einheitlichen Geschäftsbereich konzentriert. Unter diesem neuen Dach wurden ab Juli 1999 stufenweise die Geschäftsbereiche Waffe und Munition, Systeme und Geräte und die in der STN Atlas gebündelten Sparten Naval Systems, Land- und Flugsysteme, Simulationssysteme sowie die STN Atlas Marine Electronics zusammengefasst. Die daraus entstandene Rheinmetall De Tec ist ein weitgehend militärischer, einheitlich gemanagter Geschäftsbereich. Rheinmetall versteht diese Neuordnung ausdrücklich als strategische Vorbereitung auf die ausstehende externe Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie (Küchle 2001; Rheinmetall 1999). Das heißt u.a. auch, dass sich dieser einheitliche Rüstungsbereich leichter an Interessenten verkaufen ließe. Dazu passen Gerüchte, dass in der Röchling-Familie, die bei Rheinmetall das Sagen hat, der Kampf für oder wider die Wehrtechnik immer heftiger wird. Bei sich weiter verschlechternden Rahmenbedingungen kann man sich vorstellen, dass ein attraktives Angebot von General Dynamics nicht ausgeschlagen würde.

139 Der US-Konzern General Dynamics hat im März 2004 dem größten britischen Heeresausrüster Alvis Plc ein Übernahmeangebot unterbreitet und dafür ca. eine halbe Milliarde Euro geboten. In einem Überraschungscoup wenige Stunden vor Ablauf der Bieterfrist ist es BAE Systems jedoch am 6. Juni 2004 gelungen, General Dynamics mit einem Angebot von 355 Mio Pfund auszustechen. GD hatte 2001 bereits den spanischen Panzerbauer Santa Bárbara übernommen und danach die österreichische Firma Steyr und die schweizerische Firma Mowag gekauft. Mit der Übernahme von Alvis, dem u.a. die schwedische Panzerfirma Hägglunds gehört, wäre der US Konzern mit \$ 16,6 Mrd. Umsatz zu einem der größten europäischen Produzenten von Kampfpanzern und gepanzerten Fahrzeugen aufgestiegen. Damit wären die Optionen für eine weitere Konsolidierung bzw. für Allianzen und Kooperationen der verbleibenden europäischen Firmen wie KMW äußerst begrenzt (EADS, Competitive News Analysis Nr. 209, 11. März 2004). Inwieweit die Londoner Regierung sich für die britische Lösung engagiert hat, war nicht in Erfahrung zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist die Sorge verständlich, ein Übernahmegesetz könnte die Exitstrategien deutscher Konzerne, die sich ihrer Wehrtechnik entledigen wollen, einschränken. Dies könnte demnächst Siemens treffen, das seinen 49 Prozentanteil an Krauss-Maffei Wegmann verkaufen möchte, aber offensichtlich nur amerikanische Interessenten hat.

- Ein weiterer Grund dürfte sein, dass viele Rüstungsunternehmen befürchten, ihre jahrelangen Bemühungen um einen Einstieg in den großen US-Markt könnten durch diese Gesetzesänderung verhindert bzw. durch die sie begleitenden transatlantischen Querelen auf der politischen Ebene nachhaltig gestört werden.

Die ablehnende Haltung des BDI gegenüber einem Vetorecht der Regierung bei feindlichen Übernahmen ist allerdings widersprüchlich. Als nämlich die französische Verteidigungsministerin im September 2003 eine Übernahme der Kieler HDW-Werft durch Thales und die staatliche Marinewerft DCN ins Spiel brachte und sich auch Bundeskanzler Gerhard Schröder für einen deutsch-französischen Werftenverbund aussprach, forderte derselbe BDI die Bundesregierung auf, dieses Vorhaben zu verhindern, da »bei einer französischen Übernahme negative Konsequenzen für die gesamte deutsche Werftenlandschaft und die Zulieferindustrie drohen«<sup>140</sup>.

Außerdem teilen nicht alle Unternehmensvertreter die ablehnende Haltung des BDI gegenüber dem Übernahmeentwurf der Bundesregierung. Viele bezeichnen den Entwurf als zufrieden stellend und sehen durchaus die Notwendigkeit, dass die strategischen, nationalen Interessen des deutschen wehrtechnischen Standorts von der Bundesregierung wahrgenommen werden müssen<sup>141</sup>. Manche Unternehmensvertreter fänden es akzeptabel, wenn die Bundesregierung einer Übernahme von

140 Friedrich Lürssen, Chef der Bremer Lürssen-Werft und Vorsitzender des BDI-Ausschusses für Verteidigungswirtschaft. Vorbehalte gibt es in der deutschen Industrie und im Wirtschaftsministerium gegen die beiden französischen Bewerber Thales und DCN vor allem, weil beide unter starkem Einfluss der französischen Regierung stehen. So ist der französische Staat mit über 30 % an Thales beteiligt und mit 100 % an DCN. »Bei einer nötigen Konsolidierung droht deshalb der Abbau von Arbeitsplätzen vor allem in Deutschland«, warnte Lürssen. »Es geht um den Erhalt der Wertschöpfung in Deutschland, um den mit Steuergeldern finanzierten Technologievorsprung«, heißt es auch im Wirtschaftsministerium. Bei einer Übernahme drohe der deutsche Werftenstandort zu einer verlängerten Werkbank zu werden. Zudem könne es nicht sein, dass deutsche Privatunternehmen mit französischem Staatsgeld erworben werden. Dagegen war im Kanzleramt auf das positive Vorbild der EADS im Luftfahrtbereich verwiesen worden. Schröder hatte nach seinem Treffen mit Frankreichs Staatspräsidenten Jacques Chirac ausdrücklich betont, dass eine deutsch-französische Kooperation im Marinebereich wünschenswert sei. Es sei aber nicht die Aufgabe der Politik, die Fragen von Preis und industrieller Führerschaft zu klären (Handelsblatt, 12.9.2003).

141 Experteninterviews. Auch Unternehmensführer außerhalb Deutschlands bezeichnen die deutsche Gesetzesänderung als »guten ersten Schritt«, so Thales-Chef Denis Ranque in einem Interview mit dem Handelsblatt, 12.1.2004, S. 2.

Firmenanteilen durch einen US-Investor nur unter gewissen Auflagen zustimmen würde, so dass z.B. sicher gestellt wäre, dass strategisch wichtige Komponenten weiterhin in Deutschland hergestellt werden<sup>142</sup>.

Auch der Bundesrat hat sich mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung befasst und greift in seiner Stellungnahme das Argument auf, eine Änderung des § 7 erschwere eine europäische Kooperation und Neustrukturierung: »Problematisch ist insbesondere, dass dadurch auch die Kooperation deutscher und ausländischer Unternehmen bei europäischen und NATO-internen Rüstungskoperationen erschwert wird. Diese sind oft nur bei eigentumsmäßiger Verflechtung möglich, weil die betroffenen Unternehmen das sensible technische Know-how vorzugsweise innerhalb der eigenen Unternehmensgruppe weitergeben. Es besteht deshalb die Gefahr, dass sich die vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz gegen Übernahmen negativ auf die deutsche Industrie und die Arbeitsplätze in Deutschland auswirken« (Bundesregierung 2004b, S. 11).

Dieses Argument überzeugt nicht. Erstens bleiben Kapitalbeteiligungen ausländischer Investoren bis 25% davon weiterhin unberührt. Zweitens können darüber hinaus gehende Beteiligungen durchaus erlaubt werden, was insbesondere bei europäischen Investoren die Regel sein dürfte. Drittens haben alle vergleichbaren Staaten schon seit langem solche und darüber noch hinaus gehende Regelungen (vgl. Abbildungen 3 und 4), so dass die befürchteten Auswirkungen auf Rüstungskoperationen schon längst eingetreten sein müssten und nicht erst durch ein Gleichziehen des deutschen Gesetzgebers entstehen.

Dagegen wirbt die Bundesregierung völlig zu Recht gerade mit dem Fernziel einer europäischen Neustrukturierung des Rüstungsmarktes für die Änderung des § 7 AWG. Strucks Beauftragter für die Rüstungsindustrie meint sogar, dass die gegenwärtige Struktur der deutschen Rüstungsindustrie solange erhalten werden müsse bis die französischen Staatsbetriebe weitgehend privatisiert seien, um grenzüberschreitende Fusionen mit ihnen zu ermöglichen<sup>143</sup>. Jedenfalls scheint die Änderung des § 7 auch französischen Interessen zu entsprechen, da amerikanische Übernahmen in Deutschland der von Frankreich favorisierten europäischen Konsolidierung entgegenwirken<sup>144</sup>.

142 Experteninterview.

143 Werner Engelhardt, Beauftragter der Bundesregierung für die Rüstungsindustrie, auf der Konferenz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes »Die Zukunft der europäischen wehrtechnischen Industrie« am 10./11.12.2003 in Brüssel. Dies hätte jedoch nur Sinn, wenn es einen verbindlichen und mit der Bundesregierung abgestimmten Plan für die Privatisierung der französischen Staatsbetriebe gäbe. Experteninterview.

144 Gespräch mit Burkhard Theile, Rheinmetall DeTec am 27.2.2004.

Die Bedeutung einer Änderung des § 7 für die angestrebte europäische Konsolidierung ergibt sich auch aus der neuen britischen Industriepolitik. Seit der Levene-Reform werden dort ausländische Mehrheitsbeteiligungen an Rüstungsunternehmen zugelassen und diese Unternehmen bei der Beschaffung wie britische Unternehmen behandelt, solange sie den britischen Standort und die Beschäftigung in Großbritannien erhalten. Die britische Regierung signalisiert damit, dass sie die nationalen Kapazitäten auch unabhängig vom Eigentümer zu verteidigen gedenkt. Ein europaweiter Abbau der Überkapazitäten nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, wie er für eine europäische Neustrukturierung nötig wäre, ist bei dieser Politik nicht möglich – es sei denn zulasten der anderen.

Um die gewünschte Neustrukturierung in Europa nicht durch gesetzliche Regelungen zu behindern, wurde vorgeschlagen, den Genehmigungsvorbehalt auf außereuropäische Übernahmen zu beschränken (Dinkelacker et al. 2002). Dies könnte zwar in USA als antiamerikanische Maßnahme verstanden werden<sup>145</sup>, angesichts der amerikanischen Hürden gegen europäische Investoren wäre das Prinzip der Reziprozität aber durchaus angebracht. Gegen den Vorschlag spricht eher, dass auch feindliche Übernahmen durch Staatsbetriebe europäischer Partnerländer ein Problem darstellen können, da sie die Kosten feindlicher Übernahmen bei entsprechender politischer Entscheidung ihrer Regierung nicht zu scheuen brauchen. Dies ist eine eklatante Wettbewerbsverzerrung. Fusionen mit solchen Staatsbetrieben gingen wahrscheinlich zulasten der effizienteren privaten deutschen Unternehmen.

Im Übrigen gilt es auch zu verhindern, dass ein künftiger europäischer Rüstungssektor von einem Nationalstaat allein dominiert wird bzw. die deutschen Unternehmen zum Juniorpartner degradiert werden<sup>146</sup>. »Aktives Mitgestalten industrieller Entwicklungen geht am wirksamsten über die Beteiligung an Rüstungskooperationsprogrammen und erfordert daher Geld. Wo dies nicht möglich ist, geht es darum, ungewollte und den eigenen Zielen und Interessen in Europa nicht entsprechende Entwicklungen notfalls auch verhindern zu können. In diesem Sinne ist die geplante Neuregelung eine notwendige aber nicht hinreichende Voraussetzung

145 Besonders bei der in Brüssel diskutierten europäischen Übernahmeregung in Form eines »CFIUS-EU« sei Vorsicht vor dem antiamerikanischen Impetus Frankreichs geboten. Experteninterview.

146 Demgegenüber sieht man im Planungsstab des BMVg eine Übernahme der Kieler U-Boot Werft HDW durch Thales und die staatliche französische Marinewerft DCN nicht als problematisch an, sofern die Privatisierung in Frankreich ernsthaft voran getrieben und ThyssenKrupp in eine Lösung mit einbezogen werde. Auch die EADS sieht keinen Grund, vor französischen Staatsbetrieben Angst zu haben. Die Gefahr unerwünschter innereuropäischer Übernahmen wirke minder schwer, da die Versorgungssicherheit innerhalb Europas durch den Letter of Intent und den Rahmenvertrag sichergestellt ist. Eine Beschränkung auf außereuropäische Übernahmen erscheine aber dennoch nicht angebracht. Experteninterviews.

der Mitgestaltung europäischer Prozesse, da das Blockieren ungewollter Entwicklungen nicht aktives Gestalten ersetzen, sondern immer nur vervollständigen und flankieren kann – und muss<sup>147</sup>.

Der Bundesrat greift darüber hinaus das Argument des BDI auf, die Formulierung »andere Rüstungsgüter« sei zu ungenau und könne bei weitgehender Interpretation auch auf Zulieferer und Hersteller von Dual use-Gütern ausgedehnt werden. Er schlägt deshalb vor, »in § 7 Abs. 2 Nr. 5 im ersten Spiegelstrich die Wörter »Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter« durch die Wörter »Güter im Sinne von Teil B der Anlage zu § 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (Kriegswaffenliste)« zu ersetzen« (Bundesregierung 2004b, Anlage 2). Dies erscheint sinnvoll. Da in diesem Teil B alle relevanten Kategorien von Kriegswaffen aufgeführt sind, wären damit in der Tat Interpretationsspielräume weitgehend ausgeschlossen<sup>148</sup>.

Wichtig bei allem Für und Wider ist vor allem, dass die Regierung eines souveränen Staates mit der Änderung des AWG das notwendige Instrument erhält, um die Interessen des Landes notfalls gegen die Partikularinteressen durchzusetzen. Die Wahrnehmung übergeordneter nationaler bzw. strategischer Interessen, nämlich die Chance, mit den Perlen der deutschen Wehrtechnik die europäische Neuordnung beeinflussen zu können, überfordert Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften und Betriebsräte. Die Sicherung des nationalen Standortes für die Rüstungsindustrie ist in erster Linie eine politische Aufgabe und kein vorrangiges unternehmerisches Ziel. Die primäre Aufgabe der Unternehmensleitungen ist vielmehr die Sicherung und Steigerung der Rentabilität und künftiger Wachstumschancen. Eine Produktionsverlagerung ins Auftraggeberland kann aber aufgrund der überwiegend nationalen Vergabe von Aufträgen durchaus erhebliche Wettbewerbsvorteile für das betreffende Unternehmen bieten (Hanel 2003). Folglich kann die durch den Einstieg eines amerikanischen Investors erhoffte Öffnung des großen US-Marktes sehr wohl im Unternehmensinteresse und auch im Interesse der Beschäftigung sein. Deshalb müssen die strategischen, nationalen Interessen grundsätzlich von der Bundesregierung vertreten werden, die für das Gesamtinteresse zuständig und legitimiert ist.

Hier zeigt sich allerdings erneut, wie wichtig es wäre, die nationalen Interessen überhaupt zu definieren und deutlich zu machen, wie sie sich in ein strategisches

147 Joachim Rohde, Stiftung Wissenschaft und Politik, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit am 26.4.2004, Ausschussdrucksache 15(9)1142, 23.4.2004.

148 Industriegewerkschaft Metall, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit am 26.4.2004, Ausschussdrucksache 15(9)1116, 15.4.2004.

Konzept einfügen und welche militärischen und wehrtechnischen Kernfähigkeiten die Bundesregierung erhalten möchte<sup>149</sup>.

Die Skepsis der Unternehmen gegenüber einer Änderung des § 7 AWG verweist jedoch auch auf einen richtigen und zentralen Punkt: dem damit möglichen Eingriff in die unternehmerische Dispositionsfreiheit müsste auf der anderen Seite eine größere Verantwortung des Staates für den Erhalt der nationalen Wehrtechnik entsprechen<sup>150</sup>. Dies könnte entweder durch mehr staatliche Aufträge (was aufgrund der Haushaltslage kaum möglich sein dürfte) oder durch eine völlige Harmonisierung der nationalen Exportvorschriften in der EU und vor allem durch deren einheitliche Anwendung auf der Grundlage des bisher nicht rechtsverbindlichen europäischen Verhaltenskodex (*code of conduct*) geschehen, die bisher den Wettbewerb zu Lasten der deutschen Anbieter verzerren<sup>151</sup>. Für einen Erhalt der deutschen Wehrtechnik und ihrer schon jetzt bedrohten Kernfähigkeiten sind in Anbetracht sinkender Aufträge der Bundeswehr steigende Exporte unabdingbar. Wenn jedoch der heimischen Wehrtechnik alle drei Stellschrauben – inländische Aufträge, Export und gesetzliche Eingriffe – gleichzeitig angezogen werden, nimmt man ihr die Überlebenschancen.

Immerhin würde mit der Einführung eines Quasi-Vetorechts beim Verkauf wehrtechnischer Industrieanteile der strategischen Bedeutung der Verteidigungsindustrie offiziell Rechnung getragen. Ein Vorteil des Genehmigungsvorbehaltes ist ferner darin zu sehen, dass er als Hebel eingesetzt werden kann, um bestimmte Zusagen zur Versorgungssicherheit durchzusetzen. In den Nachbarländern wird die Genehmigung in der Regel dann erteilt, wenn der Käufer sich zur Einhaltung bestimmter

149 Immerhin haben sich das BMVg und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) im Februar 2004 auf eine gemeinsame Definition wehrtechnischer Kernfähigkeiten geeinigt: Es »sind die Fähigkeiten, auf die aus sicherheitspolitischen, technologischen und/oder rüstungswirtschaftlichen Gründen unter Berücksichtigung einer zukunftsfähigen europäischen Ausrichtung auf der Basis der dazu notwendigen industriellen Wettbewerbs- und Durchsetzungsfähigkeit künftig nicht verzichtet werden kann« (Wehrdienst, 16.2.2004, S. 1). Dabei werden potenzielle Kernfähigkeiten auch nach dem Kriterium ihrer zukünftigen nationalen wie europäischen Marktposition untersucht.

150 Zum Erhalt strategischer Unternehmen der Wehrtechnik könnte sich die Bundesregierung u.a. auch um eine Beteiligung der Großbanken oder die Schaffung einer Investmentbank für wichtige Rüstungsfirmen analog zur Bank für Wiederaufbau bemühen. Besonders kleine und mittlere Unternehmen sind immer weniger bereit oder in der Lage, das relativ hohe Risiko im wehrtechnischen Sektor einzugehen. Funktionierende Beispiele im Ausland sind der Carlyle Fund in USA oder die Financière Bredin in Frankreich. Letztere ist eine Holding des französischen Verteidigungsministeriums, die sich unter Wahrung eines professionellen Managements an mittelständischen Rüstungsfirmen beteiligt, um deren Strukturwandel zu unterstützen (Kerber 2002c). Die US Regierung hat die Fusionswelle der amerikanischen Rüstungsunternehmen finanziell gefördert, damit weniger aber dafür größere Firmen über ausreichende Produktionsserien zu rentablen Stückkosten kommen (Hartley und Sandler 2003; Stockholm International Peace Research Institute 1999).

151 Experteninterviews.

Lieferverträge oder zum Erhalt bestimmter technologischer Kompetenzen verpflichtet<sup>152</sup>. Allein schon die Möglichkeit, die Übernahme eines deutschen Unternehmens gegebenenfalls blockieren zu können, würde die Verhandlungsposition der Bundesregierung wesentlich stärken. Ein geänderter § 7 AWG böte die rechtliche Grundlage, um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber ausländischen Investoren sicherzustellen.

Mit einer bloßen Gesetzesänderung allein ist das zugrunde liegende Problem jedoch nicht gelöst. Das Hauptproblem besteht nicht in der Schaffung formeller Gesetze, sondern vielmehr darin, dass die Regierung wissen muss, was sie in Europa will, dass sie zur Umsetzung der nationalen Interessen die geeigneten Strategien und Instrumente entwickelt und dass sie willens ist, diese auch einzusetzen. Ist Letzteres nicht der Fall, hilft auch die Ergänzung des § 7 AWG wenig<sup>153</sup>. Viele Experten bezweifeln jedenfalls, ob jemals eine Bundesregierung den Erwerb eines führenden deutschen Rüstungsunternehmens durch einen großen amerikanischen Investor aus »sicherheitspolitischen Interessen« untersagen wird.

Schließlich hat der Bundesrat am 11.6.2004 den Vermittlungsausschuss angerufen. Dabei geht es um zwei durchaus bedenkswerte Forderungen: zum einen um die auch von der IG Metall für sinnvoll gehaltene Beschränkung auf die Kriegswaffenliste<sup>154</sup> und zum anderen um eine Meldepflicht mit Einspruchsmöglichkeit anstelle der Genehmigungspflicht. »Nach Auffassung des Bundesrates reicht die Meldepflicht aus, um die von der Bundesregierung vorgesehene Eingriffsmöglichkeit bei der Veräußerung von Unternehmen, die Kriegswaffen produzieren, zu gewährleisten. Sie ist gegenüber der Genehmigungspflicht bezüglich des bürokratischen Aufwands und der möglichen investitionshemmenden Auswirkungen das weniger belastende Instrument. Der vorliegende Vorschlag berücksichtigt einerseits das Interesse der betroffenen Wirtschaft an der Vermeidung unnötiger Belastungen, andererseits wird den Interessen der Bundesregierung Rechnung getragen. Die Bundesregierung hat stets betont, dass sie durch die Änderung des AWG und der AWW lediglich eine rechtzeitige Information über beabsichtigte Anteilserwerbe erreichen wolle, verbunden mit der Möglichkeit, in Einzelfällen einen Anteilserwerb zu ver-

152 Burkard Schmitt, Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit am 26.4.2004, Ausschussdrucksache 15(9)1118, 19.4.2004.

153 Experteninterview.

154 Industriegewerkschaft Metall, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit am 26.4.2004, Ausschussdrucksache 15(9)1116, 15.4.2004. Die von der Bundesregierung konzedierte Protokollnotiz zum Einschluss »anderer Rüstungsgüter« wird vom Bundesrat als nicht ausreichend gewertet.

hindern. Dies stellt der Vorschlag durch ein verbindliches Meldeverfahren sicher« (Bundesrat 2004).

Es dürfte im Endeffekt ziemlich unerheblich sein, ob vorab eine Genehmigung zu erteilen ist oder ob nachträglich Einspruch erhoben werden kann. Auch letzteres wäre ein Damoklesschwert, das kein Unternehmen außer Betracht lassen könnte. Deshalb bezeichnet der Sprecher des Verteidigungsausschusses der SPD-Bundestagsfraktion Rainer Arnold die Meldepflicht zu Recht als »guten Kompromissvorschlag« (Handelsblatt, 8.6.2004). Entscheidend ist doch, dass die Bundesregierung endlich das gesetzliche Instrument bekommt, um politisch unerwünschte Übernahmen strategisch wichtiger Unternehmen zu verhindern – und dies ermöglicht der Kompromiss zweifellos.

Tatsächlich hat sich der Bundesrat im Vermittlungsausschuss gegen die Bundesregierung durchgesetzt, so dass die Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes mit diesen beiden Modifizierungen am 9.7.2004 endgültig verabschiedet worden ist (FAZ, 10.7.2004).



## 6. ECKPUNKTE EINES INDUSTRIEPOLITISCHEN KONZEPTS FÜR DIE DEUTSCHE WEHRTECHNIK

---

### 6.1. WETTBEWERB UND CHANCENGLEICHHEIT IN EUROPA

Die Zukunft der deutschen Rüstungsindustrie kann nur in der grenzüberschreitenden europäischen Integration oder aber in transatlantischen Allianzen liegen, da der nationale Markt zu klein ist. In beiden Fällen ist jedoch ein fairer Wettbewerb unabdingbare Voraussetzung, damit nicht unrentable Betriebe und nationale Besitzstände mit Hilfe staatlicher oder europäischer Subventionen erhalten werden, sondern eine integrierte und leistungsfähige Wehrtechnik entsteht. Die Herstellung von Wettbewerb ist auf der nationalen, der europäischen und der transatlantischen Ebene gleichermaßen erforderlich.

- Zunächst gilt es, innerhalb eines jeden Landes transparente und faire Vergabeverfahren einzuführen. Das »nationale Anbieterkartell zur Abwehr von Außen-seitern« ist für den Wettbewerb zu öffnen. Dies erfordert eine Reform des Beschaffungssystems, das bisher dieses Kartell insofern stützt, als ausländische Bewerber auf den Finanzierungsbeitrag ihrer Heimatländer beschränkt sind (Kerber 2002a) und zur Verteuerung vieler Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte führt. Auch die bisherigen Marktinterventionen der Mitgliedstaaten über Beihilfen und Fusionskontrollen sind zu reduzieren.
- Mehr Wettbewerb ist auch unumgänglich bei der angestrebten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Ein privates Unternehmen kann auf Dauer nicht mit einem staatlich subventionierten Unternehmen, das mit Dumpingpreisen auf Kosten der Steuerzahler arbeitet, erfolgreich konkurrieren, es sei denn diese Kooperation ist auf Regierungsebene politisch arrangiert und subventioniert. Dies war bisher typisch für die leidlich funktionierende deutsch-französische Rüstungszusammenarbeit, dürfte aber aufgrund der heutigen staatlichen Haushaltsdefizite und der amerikanischen Konkurrenz an seine Grenzen stoßen. Gleiche ordnungspolitische Grundprinzipien und glei-

che Wettbewerbsbedingungen sind unabdingbar für eine faire grenzüberschreitende Partnerschaft und die notwendige Integration der nationalen Rüstungsmärkte zu einem europäischen Rüstungsmarkt, der nationales Prestigedenken überwindet und in erster Linie von ökonomischer Rationalität geleitet ist. Der Bundesregierung zufolge stehen als vordringlich auf der Agenda die Harmonisierung der Beschaffungspolitiken und -mechanismen sowie der Exportpolitiken. Auch bei den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der einzelnen Länder muss Transparenz geschaffen werden, so dass politisch begründete Wettbewerbsverzerrungen vermieden und ein fairer Interessenausgleich zwischen den europäischen Partnern sichergestellt ist (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002).

- Nur eine wettbewerbsorientierte und dadurch effizientere europäisch-integrierte Wehrtechnik hätte eine reale Chance, in der Konkurrenz mit amerikanischen Unternehmen zu bestehen. Voraussetzung für eine faire transatlantische Konkurrenz wäre allerdings auch die Öffnung des bisher für europäische Anbieter weitgehend verschlossenen US-Marktes, so dass sich auf beiden Seiten gemischtnationale Anbieterkonsortien bewerben könnten (Küchle 2002a). Ein offener transatlantischer Wettbewerb könnte sowohl die Technologielücke als auch die Finanzierungsprobleme auf europäischer Seite lösen helfen.

Vordringliches politisches Ziel ist die europäische Integration. Dass grenzüberschreitender Wettbewerb in Europa möglich und wohlstandsmehrend ist, beweist der seit 1994 institutionalisierte und funktionierende europäische Binnenmarkt, der mit seiner Freiheit von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen wesentlich zur Herausbildung einer leistungsfähigen europäischen Wirtschaft beigetragen hat. Dieser Binnenmarkt verfügt bereits über ein eigenes Rechtsregime und eine Exekutive in Gestalt der Kommission, die über die Einhaltung der Rechtsordnung wacht und Verstöße gegen Wettbewerbsvorschriften und Subventionsverbote ahndet. Darüber hinaus gibt es eine europäische Kartellbehörde und einen europäischen Gerichtshof (Rauch 2003b).

Doch der Binnenmarkt ist unvollständig, da der Rüstungssektor schon in den Römischen Verträgen von 1957 in Artikel 223 von der Vergemeinschaftung ausgeschlossen wurde. Damals mag es in einigen westeuropäischen Ländern gute Gründe gegeben haben, diesen zentralen Aspekt nationaler Souveränität und nationalen Prestigedenkens nicht auf eine europäische Behörde zu übertragen. Doch auch vier Jahrzehnte später und nach dem Ende des Kalten Krieges schreibt der EU-Vertrag von Amsterdam die damit zementierte nationale Fragmentierung des Rüs-

tungssektors in Artikel 296 fort und in die europäische Verfassung soll sie ebenfalls Eingang finden<sup>155</sup>.

Mit den Bestimmungen des Artikels 296 wird verhindert, dass auch die Angebotsseite mit ihren europaweiten Überkapazitäten, Doppelentwicklungen und zu kleinen Produktionsserien endlich im Interesse der Steuerzahler rationalisiert wird. Nach Berechnungen Keith Hartleys könnte ein liberalisierter europäischer Rüstungsmarkt mit supranationaler Beschaffungsbehörde Kosten von bis zu 15 Mrd. Euro sparen (Handelsblatt, 5.12.2003). Die Bundesregierung rechnet bei gemeinsamer Bedarfsdefinition und Bündelung der Ressourcen in Europa mit einem Rationalisierungseffekt von 30 %, so dass der Output bei gleichen Kosten um 50 % steigen könnte und sich bessere Chancen im Wettbewerb mit den USA ergäben<sup>156</sup>. Gerade bei sinkenden Beschaffungsetats ist deshalb die Abschaffung des Artikels 296 EG eine Notwendigkeit. Sie böte darüber hinaus die Chance, Eingriffe der Mitgliedstaaten in den freien Kapitalverkehr mit Anteilen an Rüstungsunternehmen zu erschweren<sup>157</sup>.

Der Erhalt des Artikels 296 und seine Überführung in die europäische Verfassung verhindert, dass die unrentablen, am staatlichen Tropf hängenden Betriebe zugunsten der leistungsfähigen Unternehmen durch freien Wettbewerb aus dem Marktprozess ausscheiden müssen. Nur auf diese Weise kann aber der notwendige Ausleseprozess nach betriebswirtschaftlich-rationalen Kriterien erfolgen. Die Abschaffung des Artikels 296 wäre deshalb Aufgabe einer strategisch orientierten Industriepolitik, die nicht nur in Subventionsprogrammen besteht, sondern vor allem günstige Rahmenbedingungen zu setzen hat.

Haupthindernis für eine Abschaffung des Artikels 296 sind zunächst die nationalen Regierungen mit Staatseigentum an Rüstungsunternehmen, die bei grenzüberschreitendem Wettbewerb zu Recht um einen Beschäftigungsabbau maroder

155 Im Vertragsentwurf heißt es in Artikel III-342: »a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht; b) jeder Mitgliedstaat kann die Bestimmungen erlassen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Herstellung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen ...« (Europäischer Konvent 2003, S. 274).

156 Werner Engelhardt, Beauftragter für die Rüstungsindustrie, auf der Konferenz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes »Die Zukunft der europäischen wehrtechnischen Industrie« am 10./11.12.2003 in Brüssel.

157 Richter untersucht die bisherige Praxis der Regulierung der Rüstungsindustrie aus der Perspektive des Gemeinschaftsrechts. Er arbeitet auf der Grundlage einer Analyse des Artikels 296 das allgemeine kompetenzielle Gefüge für die Regulierung des Rüstungssektors in der EU heraus und geht der Frage nach, welche Grenzen das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten für regulierende Eingriffe setzt. Sodann erörtert er, inwieweit das Ausweichen auf die intergouvernementale Zusammenarbeit ein gemeinschaftsrechtlich zulässiger Weg zu einer europäischen Rüstungsindustriepolitik ist (Richter 2004).

Betriebe und den Verlust einiger Standorte fürchten. Das materielle Interesse am Status quo verbindet sich dabei mit nationalistisch motiviertem Protektionismus und einer chauvinistischen Haltung, der es um Einfluss und Führungsanspruch in Europa geht.

Manche Experten mutmaßen, dass auch die großen transnationalen Unternehmen im Verein mit den Regierungen kein Interesse an einem gemeinsamen Markt für den Rüstungssektor hätten. Dafür könnte sprechen, dass sie die Beschränkung des nationalen Marktes schon überwunden haben und fürchten, die EU-Kommission könnte nach einer Vergemeinschaftung des Rüstungsmarktes auch hier eine Fusionskontrolle durchführen und Erhaltungssubventionen verbieten<sup>158</sup>. Möglicherweise hoffen sie außerdem, dass der Status quo innerhalb des nächsten Jahrzehnts dazu führt, dass viele mittelständische Firmen, aber auch Rheinmetall, Diehl oder KMW sich von der Wehrtechnik verabschieden, so dass die Transnationalen zu gigantischen Oligopolen oder gar Monopolen würden, die den Bedarfsträger und Bedarfsdecker manipulieren könnten (Rauch 2003b). Vor allem würden dann die vielfältigen Möglichkeiten der missbräuchlichen Ausnutzung des Artikels 296 für im Grunde zivile Produkte im Dual-use Bereich entfallen<sup>159</sup>. Diese Vorteile der transnationalen Unternehmen aus dem Artikel 296 überwiegen – so die Vermutung – die damit verbundenen Nachteile, die sich aus Gründen des *juste retour* und des Grundsatzes ergeben, dass die Arbeitspakete den Finanzierungsanteilen entsprechen sollen (*financial share = work share*). Dadurch müssen teure Mehrfach-Standorte auf-

158 Die geplante »Europäische Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten« nach Artikel III-212 des Entwurfs einer Europäischen Verfassung könnte auch als neuer Subventionstopf interpretiert werden, der von allen EU-Ländern finanziert werden soll, auch wenn sie keine eigene Rüstungsproduktion haben. Dies kontrastiere mit der Weigerung, die Rationalisierungspotenziale durch Schaffung eines einheitlichen europäischen Rüstungsmarktes zu realisieren. »Die Strategie, einen funktionierenden Einheitlichen Europäischen Rüstungsmarkt mit gleichen Wettbewerbschancen und dem Verbot von Dauersubventionen zu vermeiden, koste es den Steuerzahler was es wolle, gleichzeitig aber auf der Nachfrageseite einen ersten Schritt mit der Rüstungsagentur zu tun, ist leicht zu durchschauen. Angesichts immer größerer Haushaltsprobleme bei den Mitgliedstaaten wollten die transnationalen Rüstungsgiganten die Milliarden direkt in Brüssel abgreifen. Denn die Rüstungslobby trommelte von Anfang an, dass die Agentur natürlich über ein eigenes Budget verfügen müsse. Aus den Unterlagen der Arbeitsgruppe VIII des Verfassungskonvents unter Kommissar Barnier geht hervor, dass anfangs jährlich 2 Mrd. Euro für diese Zwecke aufgebracht werden sollten. Nimmt man hinzu, dass der Verfassungsentwurf auch ein deutliches Engagement für die Raumfahrt vorsieht, und in einem Expertenbericht die erforderlichen Mittel für eine europäische Raumfahrtforschungsstrategie mit 5 Mrd Euro jährlich angegeben werden, von denen die Hälfte von der öffentlichen Hand kommen soll, so müsste der europäische Steuerzahler 4,5 Mrd. Euro pro Jahr für Rüstung, Luft- und Raumfahrt ausgeben« (Rauch 2004).

159 Die EU-Kommission kritisiert unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH den ständigen Rechtsmissbrauch bei der Berufung auf die Ausnahmenvorschriften des Artikels 296. Der EuGH verlangt, dass die Ausnahmen eng auszulegen und nur mit wesentlichen Sicherheitsinteressen begründet werden können (Rauch 2003b). Gespräch mit Thilo Richter, Institut für öffentliches Recht der Universität Bonn.

rechterhalten und andere betriebswirtschaftlich unsinnige Entscheidungen getroffen werden. Diese nachteiligen Auswirkungen des Artikels 296 sind zwar makroökonomisch kontraproduktiv, gehen jedoch nicht zu Lasten der Unternehmen sondern der Steuerzahler.

Bei Gesprächen mit Vertretern großer Unternehmen konnte diese Einschätzung jedoch nicht erhärtet werden. Zwar habe es innerhalb der EADS über eine lange Zeit intensive Diskussionen um diese Frage gegeben, wobei der französische Teil der Führungsspitze sich traditionsgemäß für die Beibehaltung des Artikels 296 und der deutsche Teil für seine Abschaffung ausgesprochen haben. Diese Auseinandersetzung sei aber inzwischen eindeutig beendet: Es gebe einen formellen Beschluss der EADS, der die Abschaffung des Artikels 296 fordert, gerade weil er betriebswirtschaftlich hohe Kosten verursache und die europäische Neustrukturierung behindere<sup>160</sup>. Dass dies die offizielle Linie der EADS ist, ergibt sich schließlich auch daraus, dass sie sich neben der AECMA führend am Konzept STAR21 beteiligt hat, das eine Europäisierung fordert. Darüber hinaus hat die EADS auch den *Letter of Intent* Prozess aktiv unterstützt. Der daraus entstandene Rahmenvertrag erlaube den Unternehmen, sich auch an Standorten jenseits der nationalen Grenzen niederzulassen. Indem der Rahmenvertrag die Versorgungssicherheit (*security of supply*) gewährleiste, könne jedes Land auf die rüstungsindustrielle Basis der anderen Länder zugreifen, so dass die durch den Artikel 296 zugestandene nationale Unabhängigkeit für Rüstungskäufe aufgehoben werde, weil die jeweilige Lieferfirma den Produktionsstandort nach ausschließlich wirtschaftlichen Gesichtspunkten festlegen könne. Damit werde letztlich der Sinn des Artikels 296 für alle in internationaler Kooperation unter dem Rahmenabkommen produzierten Rüstungsgüter in Frage gestellt<sup>161</sup>.

Auch bei Rheinmetall DeTec ist – zumindest bis zum Ausscheiden des Vorstandsvorsitzenden Krämer im Frühjahr 2004 – die Forderung nach Abschaffung des Artikels 296 offizielle Politik<sup>162</sup>. Man sieht ihn als Hindernis für eine europäische Neustrukturierung. Im Unterschied zu den französischen Staatsbetrieben bräuchten die privaten deutschen Unternehmen einen solchen Schutz innerhalb Europas nicht. Einen fairen Wettbewerb mit GIAT, das an vielen Standorten auch soziale Funktionen erfülle, fürchte man nicht<sup>163</sup>.

160 Experteninterview.

161 Gespräch mit Burkhard Theile, Rheinmetall DeTec am 27.2.2004.

162 Experteninterview.

163 Gespräch mit Burkhard Theile, Rheinmetall DeTec am 27.2.2004.

In den Ländern mit Staatseigentum sind aber auch die Gewerkschaften nicht an einem fairen grenzüberschreitenden Wettbewerb interessiert, ebenso wenig wie an einer Privatisierung der hoch subventionierten und dennoch häufig maroden Staatsbetriebe. Die Beibehaltung des Artikels 296 wird deshalb von vielen Gewerkschaften unterstützt. Insbesondere die kommunistische CGT in Frankreich will von einer Öffnung der Märkte und fairem Wettbewerb in Europa überhaupt nichts wissen und steht damit einer europäischen Neustrukturierung des Rüstungssektors im Weg<sup>164</sup>. Sie hegen die Illusion, ihre Arbeitsplätze seien in Staatsbetrieben und einem von Frankreich dominierten europäischen Markt am besten gesichert. Dies mag auf kurze Sicht der Fall sein, doch auf Dauer ist ein national fragmentierter Rüstungsmarkt aus finanziellen und technologischen Gründen auch in Frankreich nicht aufrecht zu erhalten. Tatsächlich hat der Arbeitsplatzabbau in einer Reihe französischer Staatsbetriebe, wie z.B. DCN und GIAT, bereits begonnen<sup>165</sup>.

Die wettbewerbsfeindliche Position der französischen Gewerkschaften verhindert auch eine klarere Stellungnahme des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB). Einerseits konnten sich die Gewerkschaften als einziger europäischer Verband auf ein gemeinsames Konzept zur Rüstungsindustrie einigen. Darin werden u.a. die Harmonisierung der unterschiedlichen Exportpolitiken und die Schaffung eines integrierten europäischen Rüstungsmarktes bei gleichen Wettbewerbsbedingungen aller Anbieter gefordert (Europäischer Metallgewerkschaftsbund 2003). Trotz der starken Stellung der IG Metall im EMB und trotz der dezidierten Interventionen der deutschen Delegierten<sup>166</sup> finden sich im EMB-Memorandum zur europäischen Wehrtechnik, um das zwei Jahre lang gerungen wurde, jedoch nur vage Andeutungen zur Notwendigkeit der Privatisierung. Obwohl das Memorandum schließlich feststellt, dass der Artikel 296 die Krise in der wehrtechnischen Industrie verschärfe (Europäischer Metallgewerkschaftsbund 2003, I, 6), wird nicht etwa seine Abschaffung, sondern vieldeutig seine »Weiterentwicklung« (III, 6) gefordert. Dennoch führte selbst diese bewusst diplomatische Formulierung noch nachträglich zu energischen, wenn auch letztlich erfolglosen Protesten des Vorstands der relativ kleinen CGT<sup>167</sup>. Aufgrund dieser nationalen und ideologischen Interessengegensätze

164 Experteninterview. Dies ist auch die Haltung der griechischen Gewerkschaften. Deutsch-griechisches Gewerkschaftsseminar zur europäischen Wehrtechnik in der IG Metall Bildungsstätte in Lohr vom 16.-21.5.2004.

165 Bei GIAT ist die Belegschaft »von 12.225 Mitarbeitern 1996 auf 6.249 Anfang 2003 zurückgegangen. Der aktuelle Sozialplan (2003) sieht bis 2006 einen weiteren Personalabbau auf 2.500 Beschäftigte vor« (Project Consult GmbH/Syndex 2004, S. 50 f.). DCN beschäftigt heute noch 12.780 Mitarbeiter gegenüber 28.000 vor zehn Jahren (Handelsblatt, 26.7.2004).

166 Dies zeigte sich u.a. auf der von der EU-Kommission kofinanzierten wehrtechnischen EMB-Konferenz am 10./11. Dezember 2003 in Brüssel.

167 Gespräch mit Peter Schaaf, Abteilung 1. Vorsitzender der IG Metall.

wird man eine einheitliche Position der europäischen Gewerkschaften zur entscheidenden Frage des Artikels 296 auch in absehbarer Zukunft nicht erwarten dürfen<sup>168</sup>.

Die wettbewerbsfeindlichen Strukturen in Europa gehen zulasten der leistungsfähigen privaten deutschen Unternehmen und ihrer Beschäftigten und zulasten Deutschlands als Technologiestandort. Deshalb befürwortet die Bundesregierung zu Recht die Abschaffung des Artikels 296 und hatte seinerzeit während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam vorgeschlagen, den alten Artikel 223 zu streichen (Rauch 2003b). Sie betrachtet die Streichung dieses Artikels aber offensichtlich nicht als ein vitales nationales Interesse, für das es zu kämpfen lohnt. Denn die Protokolle der Arbeitsgruppen zum Konvent für die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung legen nahe, dass sie auf diese Forderung zugunsten Frankreichs verzichtet hat.

Beide Regierungen hatten noch im deutsch-französischen Beitrag zum Europäischen Konvent vom 21.11.2002 eine bessere Koordinierung der wehrtechnischen Forschung und Rüstungstechnologie in Europa, eine Stärkung der rüstungsindustriellen und technologischen Grundlagen, die Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur und gleichzeitig die Errichtung eines Einheitlichen Europäischen Rüstungsmarktes gefordert: »Um der EU die notwendigen Fähigkeiten zu geben, wird es notwendig sein, eine ... Rüstungspolitik zu entwickeln, die schließlich einen Europäischen Rüstungsmarkt errichtet. ... Es wird auch notwendig sein, die Mittel zur Erreichung dieses Zieles zu definieren, d.h. eine Anpassung des EU-Rahmens, einschließlich des Artikels 296«. Beide Regierungen hatten auch ausdrücklich vorgeschlagen, in die Europäische Verfassung das Ziel der »progressiven Schaffung

168 Der Abschied vom Staatseigentum fällt auch den deutschen Gewerkschaften schwer. Noch vor 10 Jahren erschien aus dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) ein Plädoyer wider die Privatisierung (Tofaute 1994). Darin (S. 254) wird auch ein aus heutiger Sicht interessantes Beschlusspapier des DGB zitiert: »Der DGB lehnt die Privatisierungspläne der Bundesregierung aus folgenden Gründen ab:

1. Sie sind in erster Linie ideologisch begründet und widersprechen dem programmatischen Bekenntnis des DGB zu einer »Gemischten Wirtschaftsordnung«.
2. Die Privatisierungsaktionen können keinen nennenswerten und sinnvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.
3. Es ist zu befürchten, dass die Arbeitsplätze der in den Beteiligungsunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer gefährdet sind.
4. Die Privatisierung bedeutet die Preisgabe sinnvoller Ordnungs- und Kontrollaufgaben, die die Beteiligungsunternehmen ausüben oder ausüben könnten« (DGB-Bundesvorstand 1984).

Erinnert sei auch an den Widerstand der Ministerpräsidenten Schröder und Eichel im Bundesrat gegen die Privatisierung der Deutschen Telekom. Heute sind sie als Bundesregierung wild entschlossen, das »Tafelsilber« zu veräußern, um sich den Maastrichtkriterien wenigstens annähern zu können. Also leisten die Privatisierungsaktionen sehr wohl einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

eines Europäischen Rüstungsmarktes mit der Einführung besonderer Verfahren, insbesondere einer Anpassung des Artikels 296« aufzunehmen.

Trotz dieser verbalen Beteuerungen scheint jedoch in der Arbeitsgruppe VIII für Verteidigungsfragen überhaupt nicht um dieses Thema gerungen worden zu sein, wie das Protokoll nahelegt. In Kapitel III des Schlussberichts dieser Arbeitsgruppe vom 16. Dezember 2002 über »militärische Fähigkeiten und Rüstung: auf dem Weg zu einer Europäischen Agentur« finden sich keinerlei Hinweise auf diesen doch so zentralen Vorschlag zur Vergemeinschaftung des Rüstungssektors (Rauch 2003b).

Wieso hat die Bundesregierung der Aufnahme des Artikels 296 als Artikel III-342 im Entwurf für eine europäische Verfassung ohne zu kämpfen zugestimmt, obwohl sie im Konvent durch den Vizekanzler und Außenminister hochrangig vertreten war<sup>169</sup> und obwohl sich auch die EU-Kommission für eine Streichung des Artikels 296 einsetzt<sup>170</sup>? Die Bundesregierung lässt es offensichtlich gegen die eigenen Interessen zu, dass in der europäischen Verfassung das Interesse Frankreichs<sup>171</sup> am Schutz seiner unrentablen staatlichen Unternehmen festgeschrieben und damit die europäische Neuordnung entweder verschleppt wird oder aber zulasten Deutschlands und anderer Mitgliedsstaaten erfolgt.

Wenn die eigenen materiellen Landesinteressen bei internationalen Verhandlungen derart zugunsten der Partner zurück gestellt werden, ergeben sich allerdings Zweifel, ob die an sich richtige Änderung des § 7 AWG wirklich einen Sinn hat. Wird eine Bundesregierung, die sich gegenüber Frankreich nicht durchsetzt, wo immerhin auf gleicher Augenhöhe verhandelt werden kann, im Falle einer feindlichen Übernahme von jenseits des Atlantiks wirklich ein Veto wagen<sup>172</sup>? Welche Signale sendet die Bundesregierung an die privaten deutschen Unternehmen, wenn eine zufrieden stellende europäische Neuordnung durch die Akzeptanz des Artikels 296

169 Von einigen Gesprächspartnern wird vermutet, dass dieses Zugeständnis der Dank bzw. Preis der Bundesregierung für Chiracs unverhoffte Unterstützung der kategorischen Ablehnung jeglicher Unterstützung für die Irakpolitik der USA während des Wahlkampfes war. Ohne Chiracs Beistand wäre die Bundesregierung außenpolitisch völlig isoliert gewesen. Für andere Gesprächspartner liegt die Ursache schlicht darin, dass die deutsche Politik keine Vision und keine Strategien habe, sondern ad-hoc Politik betreibe. Darüber hinaus habe sie auch keine zielgerichtete Personalpolitik (Eliteschulen in Frankreich, Auswahl durch Wettbewerb in USA) und betrachte die Rüstungsindustrie zu wenig als strategische Branche. Gespräch mit Burkhard Theile, Rheinmetall DeTec am 27.2.2004 und andere Experteninterviews.

170 Vgl. die Mitteilungen der Kommission vom Januar 1996, November 1997 und vom 11. März 2003.

171 Frankreich hatte für seine Interessen im Konvent personell vorgesorgt, da es den Rüstungssektor als strategische Industrie ansieht und eine extrem nationalistische Industriepolitik verfolgt: Präsident des Konvents war der frühere französische Staatspräsident Giscard d'Estaing, Vorsitzender der Arbeitsgruppe VIII für Verteidigungsfragen war der französische EU-Kommissar Barnier.

172 Manche bezweifeln sogar, ob die Bundesregierung ein Veto gegen Frankreich einlegen würde. Experteninterview.

eher unwahrscheinlich wird, gleichzeitig aber der Verkauf an interessierte amerikanische Unternehmen, die wegen ihrer Finanzkraft oft als einzige Bieter auftreten, verhindert werden soll<sup>173</sup>?

Dabei ist es gerade der Schutzschild des Artikels 296, der für den immer größer werdenden technologischen Rückstand der europäischen Unternehmen gegenüber den USA mitverantwortlich ist und in vielen Fällen zum Verkauf europäischer Unternehmen zwingt. Deshalb wäre die Abschaffung des Artikels 296 für eine leistungsfähige und von den USA zumindest teilweise unabhängige europäische Rüstungsbasis noch wichtiger als die Änderung des § 7 AWB in Deutschland.

Der mangelnde politische Wille, die strategischen Interessen des Landes gegenüber den europäischen Partnern, die zugleich Konkurrenten sind, wahrzunehmen, lässt auch nichts Gutes von der im Juli 2004 mit einem Budget von 15 Mill. Euro an den Start gegangenen Europäischen Verteidigungsagentur erwarten. Wem es hier nicht gelingt, die industriepolitischen Interessen einzubringen, handelt sich für die kommenden Jahre strategische Nachteile ein. Denn die Agentur soll nicht weniger als die gemeinsamen europäischen Verteidigungsfähigkeiten entwickeln, die Kooperation bei der Beschaffung von Waffen fördern, die Schaffung eines gemeinsamen wettbewerbsfähigen Rüstungsmarktes unterstützen und die militärische Forschung ankurbeln. Sie will sich demnächst ein konkretes Arbeitsprogramm geben, wobei voraussichtlich die unterschiedlichen nationalen Interessen aufeinander prallen werden. Es steht zu befürchten, dass es der Bundesregierung im Unterschied zu anderen Regierungen in diesem entscheidenden Gremium nur unzureichend gelingt, den deutschen Kernfähigkeiten und der deutschen Industrie für Landsysteme die ihr gebührende Rolle zu sichern.

## **6.2. BESCHÄFTIGUNGSPERSPEKTIVEN**

Die Akzeptanz des Artikels 296 zugunsten Frankreichs und die ideologisch gewollte Wettbewerbsverzerrung, die sich aus der deutschen Exportpolitik ergibt, erlauben kein optimistisches Bild für die Zukunft der Wehrtechnik am Standort Deutschland. Daher gibt auch die weitere Entwicklung der Beschäftigung zu größter Sorge Anlass. Schon seit langem ist klar, dass die wettbewerbsfeindlichen Strukturen der wehrtechnischen Industrie in Europa selbst mit hohem Subventionsaufwand nicht

173 Thomas Diehl, Vorstandsvorsitzender der Diehl-Gruppe: »Wenn US Investoren hier verstärkt einsteigen sollten, ist das immer noch besser, als wenn die wehrtechnische Industrie in Deutschland sich auf Grund zu geringer nationaler Aufträge so einfach auflöst«, in: Die Welt, 27.10.2003.

mehr zu halten sind (Rauch 2003b). Dieser bedenkliche Zustand wird nun aber durch die aktuellen Haushaltsschwierigkeiten fast aller EU-Mitgliedsstaaten noch verschärft.

Die für eine eigenständige europäische rüstungsindustrielle Basis wichtigen Kernkapazitäten und die dazu gehörigen Standorte können nur erhalten werden, wenn die nationale Fragmentierung überwunden wird und sich die Unternehmen europaweit konsolidieren können. Deshalb sieht auch die IG Metall in der europäischen Option eine große Hoffnung. Da nationale Wege einer Beschäftigungssicherung heute nicht mehr möglich sind<sup>174</sup>, sollten die Beschäftigten der deutschen Wehrtechnik den nationalen und internationalen Wettbewerb nicht (nur) fürchten, sondern auch als Chance begreifen<sup>175</sup>, der neue Märkte vor allem in Europa öffnen hilft.

Aber selbst wenn die grenzüberschreitende Neustrukturierung gelingt, wird es auf Grund der immer noch vorhandenen staatlich alimentierten Überkapazitäten dennoch zu einem weiteren Beschäftigungsabbau kommen<sup>176</sup>. Rationalisierung und Kapazitätsabbau sind unumgänglich, wenn der auf Dauer nicht mehr zu finanzierende Missstand der Doppelentwicklung und -produktion überwunden werden soll. Zu rechnen ist sowohl mit einer Reduktion der Hersteller, als auch einer Reduktion der Beschäftigten<sup>177</sup>. Dies erscheint kurzfristig unumgänglich, um langfristig einen Kernbestand zu erhalten<sup>178</sup>. Das Ausmaß dieses Schrumpfungsprozesses hängt jedoch von der Größe der staatlichen Rüstungsprogramme, der Exportpolitik und der Stringenz ab, mit der die Bundesregierung deutsche Interessen in Brüssel vertritt<sup>179</sup>.

Selbst wenn der Beschäftigungseffekt für Europa insgesamt nicht negativ sein sollte, wird es in den einzelnen Sektoren und Ländern sehr unterschiedliche Veränderungen geben. Direkt betroffen dürften vor allem Arbeitsplätze im F&E-Bereich sein (Project Consult/Syndex 2004). International aufgestellte Unternehmen versu-

174 Gespräch mit Peter Schaaf, Abteilung 1. Vorsitzender der IG Metall, PCG/Syndex am 27.10.2003.

175 Die IGM-Betriebsräte der Nordseewerke, Blohm+Voss und HDW sind sich dieser Notwendigkeit bewusst: »Wir Arbeitnehmervertreter sind uns der Notwendigkeit eines Veränderungsprozesses und eines Wandels bewusst und wollen eine sozialverantwortliche Umstrukturierung der europäischen Schiffbauindustrie; aber wir fordern faire Rahmenbedingungen. Was fehlt und von uns deshalb gefordert wird, sind umfassende strategische, industrielle Konzepte. Schiffbau ist eine hochtechnologische Systemindustrie, die bei entsprechenden Rahmenbedingungen auch in Deutschland und Europa eine Zukunft hat. Diese Zukunft liegt aber nicht im Montagebetrieb, sondern in Schiffbauunternehmen, die kompetente und vollständige maritime Systemlösungen anbieten« Werften-Info, IG Metall Bezirk Küste, Hamburg, 19.4.2004.

176 Experteninterviews.

177 Experteninterviews.

178 Experteninterview.

179 Experteninterviews.

chen, Kompetenzzentren besonders in diesem Bereich einzurichten und ihre ingenieurwissenschaftlichen Kapazitäten zusammenzufassen. Synergiebestrebungen und finanzielle Engpässe erzwingen diese Konzentration. Auch im Bereich der Prozess- und Regelfähigkeiten ist mit einem stärkeren Abbau zu rechnen (Project Consult/Syndex 2004).

Die grenzüberschreitende Konsolidierung wird auch zu einer Spezialisierung der Unternehmen und Länder führen. In Deutschland sollten deshalb die beschränkten finanziellen Mittel auf solche Bereiche konzentriert werden, die technologisch führend sind oder der deutschen Industrie ein Alleinstellungsmerkmal garantieren<sup>180</sup>. Der Markt der Zukunft liegt bei Spitzentechnologien und nicht in der Produktion von Plattformen auf wenig ausgelasteten Produktionsstraßen.

Im Zuge einer grenzüberschreitenden Neustrukturierung werden notwendigerweise einige unwirtschaftliche Produktionsstandorte wegfallen oder zusammengelegt werden, um effizienter und kostengünstiger zu werden, damit der staatliche Nachfrager und damit Steuerzahler mehr für sein Geld erhält (*more value for money*). Bei jeder Unternehmensfusion führen die Zusammenlegung sich überlappender Bereiche und der Wegfall von Doppelarbeit bei Entwicklung und Produktion zu gewünschten Kosteneinsparungen. Die Herausbildung transnationaler Unternehmen in der Luft- und Raumfahrt ging ebenfalls mit Kapazitätsabbau und Personalabbau einher. Bei diesen begrenzten Beschäftigungsverlusten sollte jedoch immer berücksichtigt werden, dass das ganze Unternehmen und möglicherweise die ganze Branche gefährdet sein könnte, wenn die Konsolidierung nicht zustande kommt.

Unabhängig von dieser der Europäisierung geschuldeten Tendenz müssen sich die Unternehmen der Wehrtechnik darauf einstellen, dass künftig die Hardware an relativem Gewicht verlieren, Software und Kommunikationssysteme aber an Bedeutung gewinnen werden. Damit werden auch an die industriellen Fähigkeiten der Unternehmen und an die Qualifikationen der Arbeitnehmer neue Anforderungen gestellt, insbesondere in den Bereichen Spezifikation, Modellbildung, Simulation, Verifikation, Demonstration und Management von zukunftsweisenden Konzepten. Die industrielle Wertschöpfung muss sich daher auf die Studien- und Demonstrationsphase erweitern. Folglich wird die Nachfrage nach ingenieurwissenschaftlichen Tätigkeiten zunehmen, aber die nach gewerblichen Tätigkeiten abnehmen.

180 Dies entspricht auch den Erkenntnissen der Dohnany-Kommission, beim Aufbau Ost vom bisher überwiegenden Gießkannenprinzip abzugehen und die knapperen Fördermittel auf zukunftsfähige Schwerpunkte zu fokussieren.

Vielfach kann internationale Kooperation zunächst Arbeitsplätze sichern. Wenn dabei jedoch die Systemführerschaft verloren geht bzw. anderen Staaten überlassen wird, dürfte die Zukunft des betreffenden Standorts allerdings bedroht sein, denn die Königsdisziplin ist die Systemintegration und nicht das »Blechbiegen« oder die Zulieferung<sup>181</sup>. Dieser Prozess hat in der Heeresindustrie und im Schiffbau noch kaum begonnen.

Die wichtige Zwischenstufe der nationalen Konsolidierung ist jedoch in der deutschen Landssystemindustrie schon so weit fortgeschritten, die Zahl der Unternehmen ist im Verlauf der letzten Jahre so deutlich gesunken (Hanel 2003), dass jetzt entweder amerikanische Übernahmen oder aber eine europäische Neustrukturierung anstehen. Dabei könnte eine Übernahme durch einen amerikanischen Rüstungsgiganten im Einzelfall durchaus die attraktivere Lösung für die Beschäftigten darstellen, wenn dadurch der Zugang zum großen US-Markt eröffnet wird. Dies gilt umso mehr als eine europäische Lösung weiter auf sich warten lässt und der Artikel 296 in der europäischen Verfassung festgeschrieben wird. Es könnte nämlich sein, dass mancher deutsche Rüstungsproduzent die ungewisse Zeit des Wartens auf die Vollendung der Privatisierung in Frankreich mit der sich erst dann bietenden Fusionsmöglichkeit nicht übersteht. Dies träfe die Beschäftigung stärker als die Weiterexistenz dieser Betriebe nach einer amerikanischen Übernahme – selbst wenn dies nur in Form einer verlängerten Werkbank erfolgte. Darauf gründet u.a. die ablehnende Haltung vieler Unternehmen gegen die Änderung des § 7 AWG, die eine transatlantische Option zu verbauen droht. Die Bundesregierung ist sich jedoch sicher: »Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt ergeben sich durch die vorgesehene Änderung des AWG grundsätzlich nicht« (Wehrdienst, 15.3.2004, S. 3).

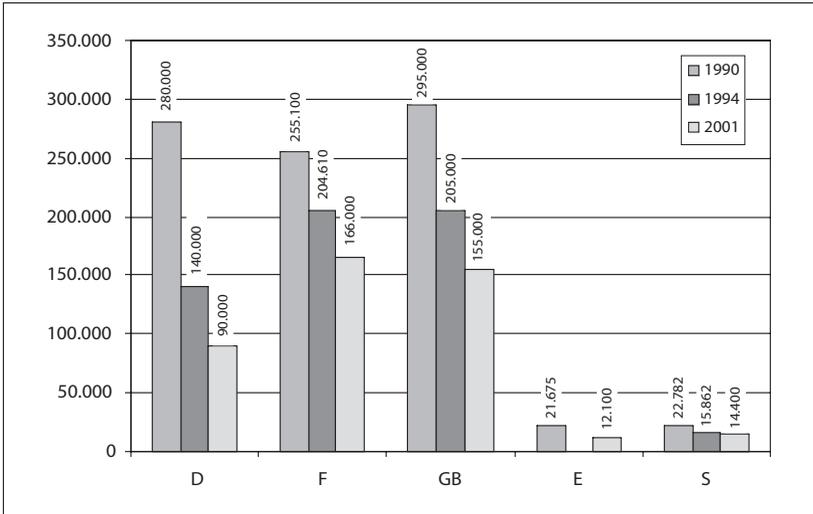
Die eher trüben Beschäftigungsperspektiven müssen zudem vor dem Hintergrund des bereits erfolgten enormen Arbeitsplatzabbaus der letzten 10 Jahre gesehen werden. Wie Abbildung 8 zeigt, ist die Zahl der Arbeitsplätze jedoch nirgendwo so stark eingebrochen wie in Deutschland (Küchle 2004a). Das heißt aber auch, dass die privaten deutschen Unternehmen im Unterschied zu den Staatsbetrieben anderswo ihre nach dem Ende des Kalten Krieges überschüssigen Kapazitäten der gesunkenen Nachfrage in stärkerem Maße angepasst haben.

Diese bereits erbrachte Anpassungsleistung muss deshalb bei evtl. europäischen Fusionen – insbesondere mit maroden Staatsbetrieben, die ihre Hausaufgaben bisher noch nicht gemacht haben – entsprechend berücksichtigt werden. Dies dürfte allerdings auf energischen Widerstand der französischen Regierung (Sarkonomics)

181 Experteninterview.

stoßen, die bereits angedeutet hat, dass sie um die Beschäftigung in den französischen Betrieben kämpfen wird. Deshalb lassen die nach wie vor aktuellen Übernahmepläne der HDW durch DCN und Thales<sup>182</sup> befürchten, dass die Beschäftigung bei HDW zugunsten von DCN ein zweites Mal reduziert wird. Ohne eine entsprechende Industriepolitik der Bundesregierung vollzöge sich dann die europäische Neustrukturierung primär auf dem Rücken der deutschen Beschäftigten.

**Abbildung 8: Arbeitsplatzabbau in der europäischen Rüstungsindustrie**



Quelle: Project Consult/Syndex

Zum quantitativen Ausmaß dieses Arbeitsplatzabbaus kommt in Deutschland noch ein qualitativer Aspekt hinzu. Wegen der im Kündigungsschutzrecht vorgeschriebenen Sozialauswahl hat der bisherige Arbeitsplatzabbau hauptsächlich die jüngeren Jahrgänge betroffen. Daraus resultieren heute eine Überalterung und ein meist schwacher »Mittelbau«. Der frühere Mittelbau steht nun kurz vor der Verrentung<sup>183</sup>, so dass künftig eine Generation von Arbeitnehmern übersprungen wird,

182 Auf dem Weg zu einer »maritimen EADS« erfolgt z.Z. in Frankreich als erster Schritt die Bildung eines nationalen Marinechampions aus DCN und einem Teil von Thales Naval. Die integrierte Gesellschaft soll alle wichtigen Funktionen in sich vereinigen: Marketing, Geschäftsentwicklung, Ingenieurleistungen, Entwicklung und Fertigung. Mit 5.000 Mitarbeitern ist ein Umsatz von 1,5 Mrd. Euro geplant (Handelsblatt, 26.7.2004).

183 Experteninterview.

was sich für den Know-how Transfer innerhalb der Belegschaften von den älteren auf die jüngeren Mitarbeiter als problematisch erweisen kann (Project Consult/Syn-dex 2004). Bei der Rheinmetall DeTec liegt das Durchschnittsalter der Beschäftigten inzwischen bei 48 Jahren<sup>184</sup>.

Zusätzlich hat die Rüstungsindustrie auch ein Nachwuchsproblem. Zum einen beklagen die Unternehmen einen Mangel an Studierenden der Ingenieurwissen-schaften und zum anderen mangelnde Eignung und fehlende Qualifikation der sich bewerbenden Ingenieure. Außerdem beklagen sie ein schlechtes Image der Rüs-tungsindustrie in Deutschland<sup>185</sup>. Dies und die trüben Perspektiven dieser Branche führen dazu, dass gerade die fähigsten und qualifiziertesten Bewerber – z.B. jünge-re F&T-Spitzenkräfte – sich anderen Tätigkeitsfeldern bzw. Unternehmen zuwen-den.

Das mit der Schaffung eines integrierten europäischen Rüstungsmarktes ver-bundene Ziel internationaler Kooperationen und grenzüberschreitender europäi-scher Unternehmen setzt auch das deutsche Modell der Mitbestimmung unter Druck. Von Oktober 2004 an wird es in Gestalt der Europäischen Aktiengesellschaft (SE) erstmals eine einheitliche europäische Rechtsform für Kapitalgesellschaften geben, womit u.a. auch bestehende Mitbestimmungsformen durchbrochen wer-den können. Dies gilt insbesondere bei einem Zusammenschluss ausländischer Ge-sellschaften zu einer SE mit Sitz in Deutschland (Groby's 2004). Nach Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) muss innerhalb der EU Freizügigkeit der Rechts-form in dem Sinne bestehen, dass sich das Organisationsstatut einer deutschen Tochterfirma nach dem ihrer ausländischen Mutter richten kann. Da dies die Rege-lungen zur Unternehmensmitbestimmung tangiert, kann durch die Verlagerung des Unternehmenssitzes in ein anderes EU-Land die deutsche überbetriebliche Mitbe-stimmung umgangen werden<sup>186</sup>. Dass der Firmensitz der EADS und der deutsch-französischen Aventis nicht in Deutschland gewählt wurde, dürfte u.a. auch damit zu tun haben.

Aber auch die betriebliche Mitbestimmung gerät – auch wenn sie von den EuGH-Urteilen unberührt bleibt – trotz einer Reihe positiver Effizienzwirkungen immer stärker unter den Druck des internationalen Standortwettbewerbs. Dafür sprechen zunehmende Produktionsverlagerungen. Es darf daher nicht übersehen werden, dass die Europäisierung gerade der bisher geschützten deutschen Wehrtechnik für

184 Experteninterviews.

185 Experteninterviews.

186 Wolfgang Franz im Handelsblatt, 18.5.2004.

die Arbeitnehmer über den Beschäftigungsabbau hinaus zu weiteren unerwünschten Begleiterscheinungen führen dürfte.

Der Arbeitsmarkt ist prinzipiell eine abhängige Variable, d.h. er folgt in der Regel dem Wirtschaftswachstum. Deshalb ist auch in den Unternehmen der Rüstungsindustrie der Abbau von Arbeitsplätzen eine mehr oder weniger notwendige Folge der Auftragslage, der Rentabilität und der ökonomischen Perspektiven dieser Branche. Dennoch kann auf unterschiedliche Weise darauf reagiert werden. Dabei bieten sich mehrere Reaktionsweisen an:

- Die einfachste Reaktion wäre, das Schicksal der Beschäftigten dem Markt zu überlassen. Dies kann allerdings nur in einer dynamisch wachsenden Wirtschaft befriedigende Ergebnisse für die Betroffenen zeitigen, wie die teilweise erfolgreiche Verarbeitung der Krisen in der Textilindustrie oder im Bergbau in den 60er Jahren zeigen. Damals gelang es in einigen der besonders betroffenen Regionen, Ersatzarbeitsplätze durch Ansiedelung anderer Unternehmen zu schaffen. In Zeiten hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit ist das kaum möglich; der Verweis auf die Gesetze des Marktes wäre hier nur zynisch.
- Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter können in einen sozialen Dialog treten, um die zu erwartende Entwicklung abzuschätzen und durch geeignete Maßnahmen darauf zu reagieren. Dies muss für die meist auf den nationalen Markt beschränkten Rüstungsunternehmen zunächst auf nationaler Ebene geschehen. Für diesen sozialen Dialog hat Deutschland dank seines Systems der Mitbestimmung die besten Rahmenbedingungen und praktischen Erfahrungen, die deshalb auch genutzt werden sollten. In vielen Unternehmen gibt es einen intensiven Informations- und Konsultationsprozess zwischen Geschäftsführung und Arbeitnehmervertretern<sup>187</sup>. Für die transnationalen Unternehmen muss dies sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene erfolgen. Ein grenzüberschreitender sozialer Dialog stößt jedoch auf schwere Hindernisse, auch auf Seiten der Arbeitnehmer. Zwar gibt es eine gewisse Koordinationsmöglichkeit über den Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB), doch auch hier kommen die unterschiedlichen materiellen Bedingungen und ideologischen Konzepte zum Tragen, wie die Auseinandersetzungen um Privatisierung und den Artikel 296 zeigen.
- Deutsche Unternehmen berichten von systematischen Weiterbildungskonzepten in ihren Betrieben, insbesondere im IT-Bereich. Dabei wird von den Beschäftigten auch Eigeninitiative erwartet. Qualifizierung für einen neuen Ar-

187 Experteninterviews.

beitsbereich findet meist während der bezahlten Arbeitszeit statt. Daneben gibt es in machen Unternehmen Anspruch auf zwei Wochen Weiterbildungsurlaub im Jahr. Bei Krauss-Maffei Wegmann nehmen weit über 50 Prozent der Beschäftigten an Fort- und Weiterbildungen teil<sup>188</sup>. Beklagt wird von den Unternehmen jedoch häufig eine zu geringe Mobilität der Arbeitnehmer, wenn Ersatzarbeitsplätze an einem anderen Standort angeboten werden<sup>189</sup>.

- Schließlich können die Beteiligten die soziale Verantwortung des Staates für diese Branche einklagen und Maßnahmen zur sozialen Abfederung fordern. Eine direkte Verantwortung des Staates gibt es vor allem in den bisher staatlichen oder teilstaatlichen Betrieben, deren Privatisierung meist mit einem enormen Bedarf an Entlassungen verbunden ist, wie das Beispiel GIAT in Frankreich zeigt. Aber auch in der in Deutschland vorherrschenden privaten Industrie gibt es eine zumindest indirekte Verantwortung des Staates, in dessen Auftrag die Rüstungsproduktion erfolgt und der ihr hauptsächlicher Kunde ist. Die Bundesregierung lehnt zwar jegliche Verantwortung für die Beschäftigten der Rüstungsindustrie ab<sup>190</sup>, die von Entlassungen bedrohten Belegschaften sollten aber dennoch an diesem politischen Anspruch festhalten. Die Regierungen haben sehr wohl Möglichkeiten, den notwendigen Strukturwandel sozial abzufedern. Dies kann u.a. durch Maßnahmen zur Umschulung und Weitervermittlung, über verstärkte Forschungs- und Entwicklungsaufträge und die sogenannte »aktive Arbeitsmarktpolitik« geschehen. Ein Beispiel dafür, wie diese Maßnahmen gebündelt und auf besondere Problemgruppen konzentriert werden können, zeigen u.a. die erfolgreichen Bemühungen um eine Vermittlung der freigesetzten Zivilbeschäftigten der US-Streitkräfte in Berlin (Küchle, Sokol und Cremer 1999).
- Auf jeden Fall müssen die Rahmenbedingungen von der Bundesregierung richtig gesetzt werden. Dazu gehören insbesondere gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber ausländischen Konkurrenten. Auf dem Weltmarkt und vor allem in der EU darf es auch und gerade um der Beschäftigung willen keine Diskriminierung deutscher Unternehmen geben – weder durch staatliche Subventionen noch durch unterschiedliche Exportpolitiken. Der in Deutschland immer noch herrschende Grundsatz, dass beschäftigungspolitische Gründe bei Fragen nach einer Exportgenehmigung keine Rolle spielen dürfen<sup>191</sup>, muss re-

188 Experteninterview.

189 Experteninterview.

190 So der frühere Staatssekretär im BMVg Stützle am 2.12.1999 in Berlin gegenüber dem Arbeitskreis Wehrtechnik und Arbeitsplätze in der IG Metall.

191 Elmar Hucko, Handels- und Wirtschaftsexperte im Bundesjustizministerium, Handelsblatt, 12.7.2004.

vidiert werden. Die Bundesregierung sollte auch nicht weiterhin daran festhalten, dass eine europäische Harmonisierung der Exportpraktiken ausschließlich auf deutschem Niveau stattzufinden habe<sup>192</sup>. Dies ist eine Illusion zum Schaden der Beschäftigung in deutschen Betrieben, denn die europäischen Konkurrenten werden sich dieser Forderung niemals anschließen. Sie freuen sich vielmehr über diesen Wettbewerbsvorteil durch freiwillige Überlassung vieler Absatzmärkte.

### 6.3. FAZIT

Die Zukunft der rüstungstechnologischen Basis in Deutschland erfordert eine strategische Industriepolitik, die vor allem auf Wettbewerb und Chancengleichheit in Europa gerichtet sein muss. Dazu bedarf es neben geeigneter Institutionen auch der Instrumente, mit denen die Bundesregierung Einfluss nehmen kann.

In jüngster Zeit gibt es erste Zeichen eines Umdenkens in der bisher allenfalls indirekt betriebenen Industriepolitik. So hat Bundeskanzler Schröder die deutschen Banken öffentlich zu Fusionen aufgefordert. Notwendig sei »ein global ernst zu nehmendes Institut, das aus Deutschland heraus tätig wird« (Handelsblatt, 2.5.2004). Dazu passt das Bestreben der Bundesregierung, in der EU-Kommission den Posten eines Kommissars für Industriepolitik zu schaffen ebenso wie das inzwischen geänderte Außenwirtschaftsgesetz, um ungewollte Entwicklungen verhindern zu können.

Wehrtechnische Industriepolitik im Sinne einer zukunftsfähigen Weichenstellung bedeutet vor allem, die Rahmenbedingungen für die gewünschte industrielle Produktion, die technologische Kernkompetenz und den weltweiten Vertrieb zielstrebig zu gestalten. Dabei sind die zukünftigen rüstungstechnologischen Schwerpunkte in Abstimmung mit den Verbündeten zu bestimmen. Da Deutschland unter den neuen sicherheitspolitischen Bedingungen nur noch eine deutlich kleinere, dafür aber professionellere und anders ausgerüstete Bundeswehr braucht, sollte die Politik den Mut haben, von der allgemeinen Wehrpflicht Abschied zu nehmen. Die dabei wahrscheinlich möglichen Einsparungen im personellen Bereich könnten für eine Anhebung der investiven Ausgaben genutzt werden.

192 »Die Bundesregierung setzt sich ... ein für eine weitere Europäisierung ihrer restriktiven Rüstungsexportpolitik ...«. Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, zitiert nach Wehrdienst, 15.3.2004.

Zu einer wehrtechnischen Industriepolitik gehört auch ein institutionalisierter, strategischer Dialog über die Zukunftsperspektiven, -technologien und künftigen Absatzmöglichkeiten. Gerade das in der Vergangenheit so erfolgreiche »Modell Deutschland« mit seiner staatlich organisierten Konsenspolitik böte eine bewährte Grundlage, um ein mit allen Akteuren abgestimmtes Verhalten in Bezug auf die Zukunftsentwicklung zu vereinbaren.

Aktives Mitgestalten industrieller und europapolitischer Entwicklungen erfordert viel Geld. Bei knappen Mitteln muss zumindest versucht werden, ungewollte und den eigenen Zielen und Interessen in Europa zuwider laufende Entwicklungen notfalls auch verhindern zu können. In diesem Sinne könnte die Meldepflicht bei ausländischen Übernahmen mit der Möglichkeit einer Untersagung helfen, bestimmte Zusagen etwa zur Versorgungssicherheit, zur Einhaltung bestimmter Lieferverträge oder zum Erhalt bestimmter technologischer Fähigkeiten und Arbeitsplätze durchzusetzen. Allein schon die Möglichkeit, die Übernahme eines deutschen Unternehmens gegebenenfalls blockieren zu können, dürfte die Verhandlungsposition der Bundesregierung stärken. Der geänderte § 7 AWG bietet daher zumindest die rechtliche Grundlage, um die Interessen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber ausländischen Investoren sicherzustellen.

Voraussetzung für eine Industriepolitik zur europäischen Neustrukturierung der Rüstungsindustriellen und -technologischen Basis ist die Diskussion und Festlegung der nationalen, strategischen Interessen. Dazu erscheint der Bundessicherheitsrat als die am besten geeignete Institution. Sie müsste aber personell und finanziell besser ausgestattet und insbesondere durch einen hauptamtlichen Sekretär und einen permanenten Stab erweitert werden, der vor allem langfristig-strategische Fragen vorbereiten könnte. Darüber hinaus sollte seine Zusammenarbeit mit den einschlägigen wissenschaftlichen Einrichtungen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt werden. Auf diese Weise könnte der Bundessicherheitsrat als Ressort übergreifendes Organ eine Struktur sicherstellen, durch die alle relevanten Akteure nicht nur im Krisenfall effizient zusammenarbeiten, sondern sich auch auf langfristige Zielvorgaben und grundsätzliche Entscheidungskriterien verständigen. Auch die Entscheidungskompetenz über Rüstungsexporte sollte beim Bundessicherheitsrat angesiedelt werden.

Das bisherige Dogma, dass die wehrtechnische Industrie ausschließlich zur Bedarfsdeckung der Bundeswehr produzieren und der Staat nur zu diesem Zweck ihre Kernkompetenzen unterstützen soll, ist heute nicht mehr aufrecht zu erhalten. Das Ziel, Mindestkapazitäten und internationale Kooperationsfähigkeit zu erhalten und europäische Mitgestaltung zu sichern, ist wegen des inzwischen reduzierten Be-

darfs der Bundeswehr und der eingeschränkten Haushaltsmittel heute nicht mehr zu erreichen, ohne auch die Auslandsnachfrage angemessen zu berücksichtigen. Industriepolitik für die Wehrtechnik ist vor allem Auftragsvergabe und Exportförderung. Da der Staat der privaten Industrie heute kaum noch eine Bestandsgarantie geben kann, ist der Export zur Sicherung der erforderlichen Mindestkapazitäten umso notwendiger. Werden die Ausfuhrgenehmigungen restriktiver als bei den europäischen Konkurrenten gehandhabt, verzerrt man den Wettbewerb zulasten des deutschen Standortes mit allen ökonomischen und technologischen Konsequenzen und erschwert außerdem die aktive Mitgestaltung der europäischen Restrukturierung. Wer einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anstrebt, der muss Weltordnungspolitik machen wollen – und auch machen können. Eine deutsche Außenpolitik mit weltweiter Verantwortung und Handlungsfähigkeit ist jedoch nur möglich im Rahmen einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU einschließlich einer gemeinsamen militärischen Komponente, die es folglich aktiv mitzugestalten gilt.

Deshalb sollte auch Deutschland eine politisch und moralisch begründete Rüstungsdiplomatie als Instrument der Außenpolitik praktizieren, so dass der Export unter Beachtung des europäischen Verhaltenskodex dazu beitragen könnte, Einfluss in der Welt zu nehmen, deutsche Interessen im Rahmen der ESVP zu verfolgen, die Stückkosten zu senken und die als notwendig erachteten Kernkompetenzen und -kapazitäten im Inland auszulasten.

Die Bundesregierung sollte ihren Widerstand gegen eine einheitliche Politik der EU für den Export von Rüstungsgütern in Drittstaaten aufgeben. Eine gemeinsame Exportpolitik wäre aus zwei Gründen dringend notwendig. Zum einen wirken unterschiedliche Exportpraktiken wettbewerbsverzerrend und sollten daher schon im Sinne der Herstellung eines einheitlichen europäischen Rüstungsmarktes vereinheitlicht werden. Zum anderen versprechen gemeinsame Exportkontrollstandards auch unmittelbare außen- und sicherheitspolitische Vorteile. Eine Europäische Union, die sich ambitionierte Ziele für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzt, täte gut daran, auch die Genehmigung von Rüstungsausfuhren in Drittstaaten als außenpolitisches Gestaltungsmittel zu verstehen, das entsprechend diszipliniert werden muss. Wenn militärische Sicherheit als militärtechnologischer Vorsprung vor potenziellen Gegnern aufgefasst werden kann, so gehört zu einer Sicherheitsgemeinschaft mit einer Versorgungsgarantie im Innern der Union spiegelbildlich die Garantie der Nonproliferation nach außen. Diese wird wirkungsvoll nur dann gelingen, wenn sich die Mitgliedstaaten nicht untereinander in einem Wettbewerb um das nachlässigste Exportkontrollrecht ausspielen lassen. Ebenso

gehört zu einer Union, die sich auch als Wertegemeinschaft versteht und gerade hieraus zunehmend ihre integrative Kraft bezieht, der Konsens über die Abwägung zwischen rüstungsindustriellen Exportinteressen und ethischer Verantwortung. Eine Neustrukturierung der europäischen Rüstungsmärkte ermöglichte es der Union, sich einen hohen moralischen Standard bei den Entscheidungen über die Ausfuhr strategischer Güter auch sicherheitspolitisch leisten zu können. Der Zwang zur Erschließung von Absatzmärkten in Drittländern, um die zu enge nationale rüstungsindustrielle Basis zu sichern, würde in einem vergemeinschafteten Rüstungsmarkt gelindert (Richter 2004).

Der EU-Verhaltenskodex bietet hierfür eine gute Grundlage, wird aber von den Regierungen unterschiedlich interpretiert. Deshalb ist nicht nur die Harmonisierung der gesetzlichen Exportvorschriften gefordert, sondern vor allem die Harmonisierung ihrer Auslegung und Anwendung. Da die von anderen Ländern abweichende restriktivere Anwendung deutsche Unternehmen im Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten benachteiligt, sollte die bislang gescheiterte Überführung des unverbindlichen Verhaltenskodex für Waffenausfuhr, der alle wesentlichen Kriterien für Exportentscheidungen nennt, in verbindliches Gemeinschaftsrecht erneut in Angriff genommen werden. Um eine einheitliche und verbindliche europäische Regelung zu ermöglichen ist jedoch die Kompromissbereitschaft insbesondere der Bundesregierung gefordert.

Zudem wären idealerweise die Entscheidungsmechanismen in der EU zu reformieren, um die Exportpolitik nicht mehr einzig in die Hand des Ausfuhrstaates zu legen. Die bisherige Praxis widerspricht dem Gedanken einer angestrebten Sicherheitsgemeinschaft, die militärische Sicherheit als gemeinsames Gut begreift. Denkbar wäre etwa die Kombination aus nationalem Genehmigungsverfahren nach gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und einem Veto-Recht des Rates durch einfachen Mehrheitsbeschluss, wenn dieser entgegen der Auffassung des Ausfuhrstaates die gemeinschaftsrechtlichen Bedingungen für eine Ausfuhr als nicht erfüllt ansieht (Richter 2004). Eine Einigung auf eine verbindliche Länderliste, die aber im Unterschied zum Art. 13 Lol-Abkommen generell für alle Rüstungsprojekte gelten sollte, könnte im vorhinein Rechtssicherheit schaffen, welche Rüstungsgüter in welche Staaten geliefert werden dürfen.

Eine Vereinheitlichung der Exportpolitiken der Mitgliedstaaten würde auch den EU-Binnenhandel mit Rüstungsgütern erleichtern und damit vor allem den Wettbewerb auf der Ebene der Zulieferer verbessern, was angesichts der gegenwärtigen Tendenz zum Kauf immer komplexerer Waffensysteme und einem damit verbundenen Bedeutungsgewinn der Zulieferer besonders wichtig erscheint. Ähnlich

wie im Lol-Rahmenabkommen sollten daher die Zulieferstaaten im Ausgleich für ihren gewachsenen Einfluss auf die Genehmigung eines Rüstungsexports über die Veto-Möglichkeit im Rat auf eine nochmalige mittelbare Ausfuhrkontrolle des Exportprojekts durch ein Genehmigungsverfahren für die Zulieferung verzichten. Die Zulieferung sollte daher nicht von einer erneuten Prüfung der Ausfuhrvoraussetzungen der Gemeinschaftsregelung abhängig gemacht werden, sondern lediglich davon, ob das Exportgeschäft dem notifizierten entspricht und der Rat kein Veto beschlossen hat (Richter 2004).

Gefordert ist eine strategische Industriepolitik, die geeignete Rahmenbedingungen schafft, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu erhalten und das Wachstums- Beschäftigungs- und Innovationspotenzial zu erhöhen. Industriepolitik ist Interessenpolitik; deshalb wäre das offene Bekenntnis zu einer interessegeleiteten Politik notwendig. Dabei müsste geklärt werden, welche Interessen Deutschland in Europa und der Welt verfolgen möchte. Beantwortet werden muss also die bisher von der deutschen Politik vernachlässigte zentrale Frage, die Bundespräsident Horst Köhler in seiner ersten Rede im Reichstag gestellt hat: »Was will Deutschland im 21. Jahrhundert sein? Was kann es sein? Und wo will dieses Land hin?« (Handelsblatt, 24.5.2004, S. 3).

Um im Wettbewerb mit Partnern innerhalb der EU bestehen zu können, die ihre nationalen Interessen an erste Stellen setzen, rigoros durchzusetzen versuchen und sich dazu auch einer stringenten Industriepolitik bedienen, wird Deutschland nicht umhin kommen, ebenfalls seine eigenen Interessen geltend zu machen, anstatt nur zu fragen, ob bestimmte Dinge gut für Europa sind. Sie sollten auch gut für Deutschland sein. Es reicht nicht, dass die gemeinsame Entwicklung des Eurofighters oder des A400M gut für Europa und die ESVP sind. Sie müssen auch gut für den Standort Deutschland, für seine Technologie, Industrie und Beschäftigung sein und sich für den deutschen Steuerzahler rechnen.



**1. DOKUMENT:****DÉCRET N° 2003-196 DU 7 MARS 2003 RÉGLEMENTANT LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTRANGER**

Quelle: J.O n° 58 du 9 mars 2003 page 4140. Décrets, arrêtés, circulaires. Textes généraux

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

NOR: ECOT0237030D

Le Premier ministre, Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Vu le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 141-7, L. 151-2 et L. 151-3; Vu le code pénal; Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, notamment son article 22; Vu l'avis de la Banque centrale européenne en date du 13 mars 2002; Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu, Décrète:

**TITRE Ier: DÉFINITIONS****Article 1**

Pour l'application du présent décret:

- 1° Le territoire dénommé «France» s'entend de: la France métropolitaine, les départements d'outre-mer, et les collectivités de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna ainsi que la Principauté de Monaco. Toutefois, pour les besoins statistiques liés à l'établissement de la balance des paiements, Wallis et Futuna est considéré comme l'étranger;
- 2° Sont considérés comme résidents: les personnes physiques ayant leur principal centre d'intérêt en France, les fonctionnaires et autres agents publics français en poste à l'étranger dès leur prise de fonctions, ainsi que les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements en France;
- 3° Sont considérés comme non-résidents: les personnes physiques ayant leur principal centre d'intérêt à l'étranger, les fonctionnaires et autres agents publics étrangers en poste en France dès leur prise de fonctions, et les personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements à l'étranger;

4° Investissements étrangers:

- I. Pour les besoins statistiques visés au titre II, sont considérées comme des investissements directs étrangers en France ou français à l'étranger les opérations par lesquelles des non-résidents ou des résidents acquièrent au moins 10 % du capital ou des droits de vote, ou franchissent le seuil de 10 %, d'une entreprise résidente ou non résidente respectivement. Relèvent aussi de la définition statistique des investissements directs toutes les opérations entre entreprises apparentées, de quelque nature qu'elles soient (prêts, emprunts, dépôts...), ainsi que les investissements immobiliers;
- II. Sont qualifiées d'investissements directs étrangers, pour l'application du titre III:
  - a) La création d'une entreprise nouvelle par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente;
  - b) L'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente;
  - c) Toutes opérations effectuées dans le capital d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente dès lors que, après l'opération, la somme cumulée du capital ou des droits de vote détenus par des entreprises étrangères ou des personnes physiques non résidentes excède 33,33 % du capital ou des droits de vote de l'entreprise française;
  - d) Les mêmes opérations effectuées par une entreprise de droit français dont le capital ou les droits de vote sont détenus à plus de 33,33 % par une ou des entreprises de droit étranger ou une ou des personnes physiques non résidentes;
- III. Sont également qualifiées d'investissements étrangers, pour l'application du titre III, des opérations telles que l'octroi de prêts ou de garanties substantielles ou l'achat de brevets ou de licences, l'acquisition de contrats commerciaux ou l'apport d'assistance technique qui entraînent la prise de contrôle de fait d'une entreprise de droit français par une entreprise de droit étranger ou une personne physique non résidente;
- IV. Sont qualifiées d'investissements indirects étrangers, pour l'application du titre III, les opérations effectuées à l'étranger ayant pour effet de modifier le contrôle d'une entreprise non résidente, elle-même détentrice d'une participation ou de droits de vote dans une entreprise de droit français dont le capital ou les droits de vote sont détenus à plus de 33,33 % par une ou des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes.

## TITRE II: DÉCLARATIONS STATISTIQUES EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DE LA BALANCE DES PAIEMENTS ET DE LA POSITION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

### Article 2

- I. Les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les organismes de placement collectif et les institutions et services mentionnés à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier sont tenus d'établir les déclarations statistiques mensuelles relatives aux règlements entre résidents et non-résidents, effectués en France et qui dépassent 12 500 EUR, sur la base des éléments que leur communiquent les résidents auteurs ou bénéficiaires de ces règlements.
- II. Les entreprises ou groupes d'entreprises dont le montant des opérations avec l'étranger, quelles que soient leur nature ou leurs modalités, excède au cours d'une année civile, pour au moins une rubrique de services ou de revenus de la balance des paiements, un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie doivent déclarer chaque mois directement à la Banque de France l'ensemble de leurs opérations réalisées avec l'étranger ou en France avec des non-résidents. La liste des rubriques de services et de revenus de la balance des paiements mentionnées ci-dessus est fixée par cet arrêté.
- III. Les résidents qui réalisent directement des opérations à l'étranger, notamment à partir de comptes ouverts à l'étranger, ou par compensation de créances et de dettes, doivent déclarer chaque mois directement à la Banque de France les opérations de cette nature lorsque leur montant total dépasse un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

### Article 3

Les résidents déclarent à la Banque de France les éléments statistiques nécessaires à la connaissance de la position extérieure de la France, lorsque l'encours de leurs biens et créances à l'étranger ou de leurs dettes envers l'étranger excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.

### Article 4

Doivent faire l'objet auprès de la Banque de France d'informations complémentaires à des fins statistiques, dans des conditions et délais fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, lorsque leur montant dépasse 15 millions d'euros:

- 1° Les investissements directs étrangers en France et leur liquidation tels que définis au I du 4° de l'article 1er;

- 2° L'acquisition ou la cession d'entreprises non résidentes par des résidents;
- 3° L'acquisition ou la cession de biens immobiliers à l'étranger par des résidents et en France par des non-résidents.

#### Article 5

Les créations d'entreprises et les achats de biens immobiliers par des investisseurs étrangers en France et la liquidation d'investissements étrangers en France donnent lieu à déclaration dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

### TITRE III: INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

#### Article 6

Les investissements étrangers réalisés en France mentionnés aux II, III et IV du 4° de l'article 1er font l'objet, lors de leur réalisation, d'une déclaration administrative.

Sont toutefois dispensées de ces formalités les opérations ci-après:

- 1° La création ou l'extension d'activité d'une entreprise de droit français existante détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes;
- 2° Les accroissements de participation dans une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes lorsqu'ils sont effectués par un investisseur détenant déjà plus de 50 % du capital ou des droits de vote de la société;
- 3° La souscription à une augmentation de capital d'une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes, sous réserve qu'elles n'accroissent pas à cette occasion leur participation;
- 4° Les opérations d'investissements directs réalisés entre des sociétés appartenant toutes au même groupe, c'est-à-dire étant détenues à plus de 50 % directement ou indirectement, par les mêmes actionnaires;
- 5° Les opérations relatives à des prêts, avances, garanties, consolidations ou abandons de créances, subventions ou dotations de succursales, accordés à une entreprise de droit français détenue directement ou indirectement par des entreprises de droit étranger ou des personnes physiques non résidentes qui la détiennent;

- 6° Les opérations d'investissements directs réalisés dans des entreprises de droit français exerçant une activité immobilière autre que la construction d'immeubles destinés à la vente ou à la location;
- 7° Les opérations d'investissements directs réalisés, dans la limite de 1.500.000 EUR, dans des entreprises de droit français artisanales, de commerce de détail, d'hôtellerie, de restauration, de services de proximité ou ayant pour objet exclusif l'exploitation de carrières ou gravières;
- 8° Les acquisitions de terres agricoles.

#### Article 7

Les investissements étrangers réalisés en France mentionnés au I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. Ces investissements sont notamment les suivants:

- 1° Les investissements directs étrangers en France qui sont de nature à mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique:
  - a) Les investissements réalisés par une personne dont l'une au moins des activités qu'elle exerce ou qu'elle a exercée au cours des dix dernières années ou dont les conditions d'exercice de cette activité constituent une présomption sérieuse qu'elle est susceptible de commettre ou de faciliter l'une des infractions visées par les articles 222-34 à 222-39, 223-15-2, 225-5, 225-6, 225-10, 324-1, 421-1 à 421-2-2, 433-1, 450-1 et 450-2-1 du code pénal;
  - b) Les investissements effectués dans les secteurs des jeux d'argent, notamment dans les casinos et les cercles de jeux, et dans les activités réglementées de sécurité privée;
- 2° Les investissements directs ou indirects étrangers réalisés en France ayant trait à la défense nationale et aux armes et explosifs;
- 3° Les investissements directs étrangers en France de nature à créer des risques sérieux mettant en cause la santé publique.

Le ministre chargé de l'économie se prononce dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande d'autorisation. A défaut, l'autorisation est réputée acquise.

#### Article 8

Quiconque aura contrevenu à l'obligation de déclaration administrative prévue au a de l'article 6 est passible d'une amende égale au montant maximum applicable aux contraventions de 4e classe.

Quiconque aura contrevenu à l'obligation de demande d'autorisation prévue à l'article 7 peut être sanctionné conformément aux dispositions prévues par l'article L. 151-3 du code monétaire et financier.

#### Article 9

Toute infraction aux obligations de déclaration statistique mentionnées aux articles 2 à 5 est sanctionnée conformément à l'article L. 165-1 du code monétaire et financier.

### TITRE IV: DISPOSITIONS DIVERSES

#### Article 10

Le décret n° 89-938 du 29 décembre 1989 réglementant les relations financières avec l'étranger est abrogé.

#### Article 11

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 7 mars 2003.

Par le Premier ministre: Jean-Pierre Raffarin. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Francis Mer.

## **2. DOKUMENT:**

### **ARRÊTÉ DU 7 MARS 2003 PORTANT FIXATION DE CERTAINES MODALITÉS D'APPLICATION DU DÉCRET N° 2003-196 DU 7 MARS 2003 RÉGLEMENTANT LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTRANGER**

NOR: ECOT0237029A

Quelle: J.O n° 58 du 9 mars 2003 page 4153

Décrets, arrêtés, circulaires

Textes généraux

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu l'article L. 151-3 du code monétaire et financier; Vu le décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 réglementant les relations financières avec l'étranger, Arrête:

#### Article 1

Le montant visé au deuxième alinéa de l'article 2 du titre II du décret n° 2003-196 du 7 mars 2003 susvisé est fixé à 30 millions d'euros. La liste des rubriques de services et de revenus de la balance des paiements mentionnés à l'article 2, alinéa II, du titre II du décret du 7 mars 2003 susvisé est la suivante:

##### 1. Services:

- transports;
- assurances;
- voyages;
- services de communication et d'information;
- services de construction;
- services financiers;
- redevances et droits de licence;
- autres services aux entreprises;
- services personnels, culturels et récréatifs;

##### 2. Revenus:

- rémunérations des salariés;
- revenus d'investissements:
- revenus des investissements directs;
- revenus des investissements de portefeuille;
- revenus des autres investissements.

Les entreprises qui ont franchi ce seuil au cours de l'exercice 2001 devront avoir convenu avec la Banque de France, avant le 1er janvier 2004, des modalités de déclaration directe à celle-ci de l'ensemble de leurs opérations avec l'étranger ou en France avec des non-résidents pour l'établissement de la balance des paiements. Celles qui franchiront ce seuil au cours des exercices suivants disposeront d'un délai maximum d'un an à compter de la clôture de l'exercice correspondant pour convenir avec la Banque de France des modalités d'application de cette disposition.

#### Article 2

Le montant visé au troisième alinéa de l'article 2 du titre II du décret du 7 mars 2003 susvisé est fixé à 1 million d'euros.

#### Article 3

Le montant visé à l'article 3 du titre II du décret du 7 mars 2003 susvisé pour la connaissance des éléments statistiques nécessaires à l'élaboration de la position extérieure de la France est fixé à 10 000 000 EUR.

Les délais fixés à l'article 4 du décret du 7 mars 2003 précité sont fixés à 20 jours ouvrables après la date de règlement des investissements directs concernés.

#### Article 4

Pour l'application des articles 6 et 7 du titre III du décret du 7 mars 2003 susvisé, les déclarations administratives et les demandes d'autorisation sont établies par lettre contenant les renseignements suivants:

En ce qui concerne l'investisseur: les nom et adresse du (des) investisseur(s): s'il s'agit d'une personne morale, il conviendra de fournir les renseignements permettant de déterminer les personnes physiques ou les collectivités publiques qui la contrôlent en dernier ressort; dans le cas où l'investisseur serait une société cotée, la déclaration administrative ou la demande d'autorisation devra fournir l'identité des principaux actionnaires connus détenant une participation supérieure à 5 % ainsi que la liste des membres du conseil d'administration et leur lieu de résidence. Dans le cadre d'une opération réalisée par un fonds d'investissement, il conviendra de préciser l'identité du ou des gestionnaires de ce fonds;

En ce qui concerne l'entreprise objet de l'investissement: raison sociale, adresse, extrait K bis ou numéro SIREN, activité précise exercée, chiffre d'affaires et résultat du dernier exercice clos;

En ce qui concerne l'investissement: répartition du capital avant et après l'opération déclarée, option éventuelle sur le solde du capital, montant total de l'opérati-

on. Les modalités financières de l'opération devront mentionner si le règlement a fait l'objet ou non d'un transfert de fonds de l'étranger vers la France ou d'un autre moyen de règlement.

La déclaration administrative doit être envoyée au moment de la survenance du premier des événements matérialisant l'accord des parties contractantes:

- conclusion de l'accord;
- publication de l'offre d'achat ou d'échange;
- acquisition d'un actif constitutive d'un investissement direct en France.

Si la demande d'autorisation préalable dont le délai est prévu à l'article 7 du titre III du décret du 7 mars 2003 précité ne fournit pas tous les éléments d'information nécessaires, ce délai court à compter de la date de réception par le service intéressé des informations complémentaires demandées à l'investisseur.

#### Article 5

Pour l'application de l'article 5 du titre II du décret du 7 mars 2003 susvisé, les déclarations sont établies par lettre contenant les renseignements suivants:

En ce qui concerne l'investisseur: les nom et adresse du (des) investisseur(s); s'il s'agit d'une personne morale, il conviendra de fournir les renseignements permettant de déterminer les personnes physiques ou les collectivités publiques qui la contrôlent en dernier ressort ainsi que la liste des membres du conseil d'administration et leur lieu de résidence. Dans le cadre d'une opération réalisée par un fonds d'investissement, il conviendra de préciser l'identité du ou des gestionnaires de ce fonds;

En ce qui concerne l'entreprise objet de l'investissement: raison sociale, adresse, extrait K bis ou numéro SIREN et l'activité exercée.

Les modalités financières de l'opération devront mentionner si le règlement a fait l'objet ou non d'un transfert de fonds de l'étranger vers la France ou d'un autre moyen de règlement. La déclaration doit être envoyée lors de la réalisation de l'opération.

Donnent donc lieu à déclaration:

- les opérations visées au 1° de l'article 6 du titre III du décret du 7 mars 2003 susvisé lorsque leur montant est supérieur à 1.500.000 EUR;
- les opérations d'acquisition immobilière dont le montant est supérieur à 1.500.000 EUR;
- les acquisitions de terres agricoles donnant lieu à une exploitation vitivinicole;
- la liquidation d'investissements directs étrangers en France;
- la réalisation d'opérations ayant fait l'objet d'une autorisation par le ministre chargé de l'économie; dans le cas où une opération d'investissement direct ayant

fait l'objet d'une décision n'est pas réalisée ou n'est réalisée que partiellement, il convient d'en informer l'administration.

Par ailleurs, les entreprises de droit français détenues directement ou indirectement par des étrangers ou, le cas échéant, leur liquidateur doivent informer également l'administration:

- de la diminution de la participation étrangère dans leur capital, même si celle-ci ne constitue pas un désinvestissement, notamment à la suite d'augmentation de capital souscrite par des résidents;
- de toute modification importante concernant leur existence ou leur activité: cessation d'activité, changement de dénomination ou d'adresse, liquidation, disparition, etc.;
- des opérations effectuées à l'étranger modifiant indirectement la détention du capital d'une entreprise de droit français (en précisant l'identité et le contrôle du nouvel actionnaire), à l'exception des activités visées par le 2° de l'article 7 du titre III du décret du 7 mars 2003 susvisé qui doivent faire l'objet quant à elles d'une demande d'autorisation préalable auprès du ministre chargé de l'économie.

#### Article 6

Les déclarations relatives à des opérations (constitutions et liquidations) d'investissement direct sont établies sur papier libre contenant les informations prévues à l'article 4 du présent arrêté.

#### Article 7

Les demandes d'autorisation (à fournir en trois exemplaires), les déclarations administratives, les déclarations au sens de l'article 5 du décret du 7 mars 2003 susvisé ou toute correspondance relative aux investissements étrangers en France sont adressées au ministère chargé de l'économie (direction du Trésor), 139, rue de Bercy, 75572 Paris Cedex 12.

Les déclarations visées à l'article 4 du titre II du décret du 7 mars 2003 susvisé sont adressées à la Banque de France (direction générale des études et des relations internationales, direction de la balance des paiements).

#### Article 8

L'arrêté du 14 février 1996 portant fixation de certaines modalités d'application du décret n° 89-938 du 29 décembre 1989 modifié réglementant les relations financières avec l'étranger est abrogé.

Article 9

Le directeur du Trésor est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 7 mars 2003.

Francis Mer

### **3. DOKUMENT: ENTERPRISE ACT 2002**

**2002 Chapter 40** – *continued*; PART 3, MERGERS – *continued*

#### CHAPTER 2 PUBLIC INTEREST CASES Power to make references

#### **42 Intervention by Secretary of State in certain public interest cases**

- (1) Subsection (2) applies where –
  - (a) the Secretary of State has reasonable grounds for suspecting that it is or may be the case that a relevant merger situation has been created or that arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation;
  - (b) no reference under section 22 or 33 has been made in relation to the relevant merger situation concerned;
  - (c) no decision has been made not to make such a reference (other than a decision made by virtue of subsection (2)(b) of section 33 or a decision to accept undertakings under section 73 instead of making such a reference); and
  - (d) no reference is prevented from being made under section 22 or 33 by virtue of –
    - (i) section 22(3)(a) or (e) or (as the case may be) 33(3)(a) or (e); or
    - (ii) Community law or anything done under or in accordance with it.
- (2) The Secretary of State may give a notice to the OFT (in this Part »an intervention notice«) if he believes that it is or may be the case that one or more than one public interest consideration is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned.
- (3) For the purposes of this Part a public interest consideration is a consideration which, at the time of the giving of the intervention notice concerned, is specified in section 58 or is not so specified but, in the opinion of the Secretary of State, ought to be so specified.
- (4) No more than one intervention notice shall be given under subsection (2) in relation to the same relevant merger situation.

- (5) For the purposes of deciding whether a relevant merger situation has been created or whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation, sections 23 to 32 (read together with section 34) shall apply for the purposes of this **Chapter** as they do for the purposes of **Chapter** 1 but subject to subsection (6).
- (6) In their application by virtue of subsection (5) sections 23 to 32 shall have effect as if –
- (a) for paragraph (a) of section 23(9) there were substituted –
    - »(a) in relation to the giving of an intervention notice, the time when the notice is given;
    - (aa) in relation to the making of a report by the OFT under section 44, the time of the making of the report;
    - (ab) in the case of a reference which is treated as having been made under section 45(2) or (3) by virtue of section 49(1), such time as the Commission may determine; and«;
  - (b) the references to the OFT in sections 25(1) to (3), (6) and (8) and 31 included references to the Secretary of State;
  - (c) the references to the OFT in section 25(4) and (5) were references to the Secretary of State;
  - (d) the reference in section 25(4) to section 73 were a reference to paragraph 3 of Schedule 7;
  - (e) after section 25(5) there were inserted –
    - »(5A) The Secretary of State may by notice to the persons carrying on the enterprises which have or may have ceased to be distinct enterprises extend the four month period mentioned in section 24(1)(a) or (2)(b) if, by virtue of section 46(5) or paragraph 3(6) of Schedule 7, he decides to delay a decision as to whether to make a reference under section 45.
    - (5B) An extension under subsection (5A) shall be for the period of the delay.«;
  - (f) in section 25(10)(b) after the word »(4)« there were inserted », (5A)«;
  - (g) the reference in section 25(12) to one extension were a reference to one extension by the OFT and one extension by the Secretary of State;
  - (h) the powers to extend time-limits under section 25 as applied by subsection (5) above, and the power to request information under section 31(1) as so applied, were not exercisable by the OFT or the Secretary of State before the giving of an intervention notice but the existing time-limits in relation to possible references under section 22 or 33 were applicable for the purposes of the giving of that notice;

- (i) the existing time-limits in relation to possible references under section 22 or 33 (except for extensions under section 25(4)) remained applicable on and after the giving of an intervention notice as if any extensions were made under section 25 as applied by subsection (5) above but subject to further alteration by the OFT or the Secretary of State under section 25 as so applied;
  - (j) in subsection (1) of section 31 for the words »section 22« there were substituted »section 45(2) or (3)« and, in the application of that subsection to the OFT, for the word »deciding« there were substituted »enabling the Secretary of State to decide«;
  - (k) in the case of the giving of intervention notices, the references in sections 23 to 32 to the making of a reference or a reference were, so far as necessary, references to the giving of an intervention notice or an intervention notice; and
  - (l) the references to the OFT in section 32(2)(a) to (c) and (3) were construed in accordance with the above modifications.
- (7) Where the Secretary of State has given an intervention notice mentioning a public interest consideration which, at that time, is not finalised, he shall, as soon as practicable, take such action as is within his power to ensure that it is finalised.
- (8) For the purposes of this Part a public interest consideration is finalised if –
- (a) it is specified in section 58 otherwise than by virtue of an order under subsection (3) of that section; or
  - (b) it is specified in that section by virtue of an order under subsection (3) of that section and the order providing for it to be so specified has been laid before, and approved by, Parliament in accordance with subsection (7) of section 124 and within the period mentioned in that subsection.

### **43 Intervention notices under section 42**

- (1) An intervention notice shall state –
- (a) the relevant merger situation concerned;
  - (b) the public interest consideration or considerations which are, or may be, relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
  - (c) where any public interest consideration concerned is not finalised, the proposed timetable for finalising it.

- (2) Where the Secretary of State believes that it is or may be the case that two or more public interest considerations are relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned, he may decide not to mention in the intervention notice such of those considerations as he considers appropriate.
- (3) An intervention notice shall come into force when it is given and shall cease to be in force when the matter to which it relates is finally determined under this **Chapter**.
- (4) For the purposes of this Part, a matter to which an intervention notice relates is finally determined under this **Chapter** if –
- (a) the time within which the OFT is to report to the Secretary of State under section 44 has expired and no such report has been made;
  - (b) the Secretary of State decides to accept an undertaking or group of undertakings under paragraph 3 of Schedule 7 instead of making a reference under section 45;
  - (c) the Secretary of State otherwise decides not to make a reference under that section;
  - (d) the Commission cancels such a reference under section 48(1) or 53(1);
  - (e) the time within which the Commission is to prepare a report under section 50 and give it to the Secretary of State has expired and no such report has been prepared and given to the Secretary of State;
  - (f) the time within which the Secretary of State is to make and publish a decision under section 54(2) has expired and no such decision has been made and published;
  - (g) the Secretary of State decides under section 54(2) to make no finding at all in the matter;
  - (h) the Secretary of State otherwise decides under section 54(2) not to make an adverse public interest finding;
  - (i) the Secretary of State decides under section 54(2) to make an adverse public interest finding but decides neither to accept an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 nor to make an order under paragraph 11 of that Schedule; or
  - (j) the Secretary of State decides under section 54(2) to make an adverse public interest finding and accepts an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 or makes an order under paragraph 11 of that Schedule.
- (5) For the purposes of this Part the time when a matter to which an intervention notice relates is finally determined under this **Chapter** is –

- (a) in a case falling within subsection (4)(a), (e) or (f), the expiry of the time concerned;
- (b) in a case falling within subsection (4)(b), the acceptance of the undertaking or group of undertakings concerned;
- (c) in a case falling within subsection (4)(c), (d), (g) or (h), the making of the decision concerned;
- (d) in a case falling within subsection (4)(i), the making of the decision neither to accept an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 nor to make an order under paragraph 11 of that Schedule; and
- (e) in a case falling within subsection (4)(j), the acceptance of the undertaking concerned or (as the case may be) the making of the order concerned.

#### **44 Investigation and report by OFT**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has given an intervention notice in relation to a relevant merger situation.
- (2) The OFT shall, within such period as the Secretary of State may require, give a report to the Secretary of State in relation to the case.
- (3) The report shall contain –
  - (a) advice from the OFT on the considerations relevant to the making of a reference under section 22 or 33 which are also relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 45; and
  - (b) a summary of any representations about the case which have been received by the OFT and which relate to any public interest consideration mentioned in the intervention notice concerned and which is or may be relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 45.
- (4) The report shall, in particular, include decisions as to whether the OFT believes that it is, or may be, the case that –
  - (a) a relevant merger situation has been created or arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation;
  - (b) the creation of that situation has resulted, or may be expected to result, in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services;

- (c) the market or markets concerned would not be of sufficient importance to justify the making of a reference to the Commission under section 22 or 33;
  - (d) in the case of arrangements which are in progress or in contemplation, the arrangements are not sufficiently far advanced, or not sufficiently likely to proceed, to justify the making of such a reference;
  - (e) any relevant customer benefits in relation to the creation of the relevant merger situation concerned outweigh the substantial lessening of competition and any adverse effects of the substantial lessening of competition;
  - or
  - (f) it would be appropriate to deal with the matter (disregarding any public interest considerations mentioned in the intervention notice concerned) by way of undertakings under paragraph 3 of Schedule 7.
- (5) If the OFT believes that it is or may be the case that it would be appropriate to deal with the matter (disregarding any public interest considerations mentioned in the intervention notice concerned) by way of undertakings under paragraph 3 of Schedule 7, the report shall contain descriptions of the undertakings which the OFT believes are, or may be, appropriate.
- (6) The report may, in particular, include advice and recommendations on any public interest consideration mentioned in the intervention notice concerned and which is or may be relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 45.
- (7) The OFT shall carry out such investigations as it considers appropriate for the purposes of producing a report under this section.

#### **45 Power of Secretary of State to refer matter to Commission**

- (1) Subsections (2) to (5) apply where the Secretary of State –
- (a) has given an intervention notice in relation to a relevant merger situation;
  - and
  - (b) has received a report of the OFT under section 44 in relation to the matter.
- (2) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) a relevant merger situation has been created;
  - (b) the creation of that situation has resulted, or may be expected to result, in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services;

- (c) one or more than one public interest consideration mentioned in the intervention notice is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
  - (d) taking account only of the substantial lessening of competition and the relevant public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.
- (3) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) a relevant merger situation has been created;
  - (b) the creation of that situation has not resulted, and may be expected not to result, in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services;
  - (c) one or more than one public interest consideration mentioned in the intervention notice is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
  - (d) taking account only of the relevant public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.
- (4) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation;
  - (b) the creation of that situation may be expected to result in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services;
  - (c) one or more than one public interest consideration mentioned in the intervention notice is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
  - (d) taking account only of the substantial lessening of competition and the relevant public interest consideration or considerations concerned, the creation of the relevant merger situation may be expected to operate against the public interest.
- (5) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation;

- (b) the creation of that situation may be expected not to result in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services;
  - (c) one or more than one public interest consideration mentioned in the intervention notice is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
  - (d) taking account only of the relevant public interest consideration or considerations concerned, the creation of the relevant merger situation may be expected to operate against the public interest.
- (6) For the purposes of this **Chapter** any anti-competitive outcome shall be treated as being adverse to the public interest unless it is justified by one or more than one public interest consideration which is relevant.
- (7) This section is subject to section 46.

#### **46 References under section 45: supplementary**

- (1) No reference shall be made under section 45 if –
- (a) the making of the reference is prevented by section 69(1), 74(1) or 96(3) or paragraph 4 of Schedule 7; or
  - (b) the European Commission is considering a request made, in relation to the matter concerned, by the United Kingdom (whether alone or with others) under article 22(3) of the European Merger Regulations, is proceeding with the matter in pursuance of such a request or has dealt with the matter in pursuance of such a request.
- (2) The Secretary of State, in deciding whether to make a reference under section 45, shall accept the decisions of the OFT included in its report by virtue of subsection (4) of section 44 and any descriptions of undertakings as mentioned in subsection (5) of that section.
- (3) Where the decision to make a reference under section 45 is made at any time on or after the end of the period of 24 weeks beginning with the giving of the intervention notice concerned, the Secretary of State shall, in deciding whether to make such a reference, disregard any public interest consideration which is mentioned in the intervention notice but which has not been finalised before the end of that period.
- (4) Subject to subsection (5), where the decision to make a reference under section 45(2) or (4) is made at any time before the end of the period of 24 weeks be-

ginning with the giving of the intervention notice concerned, the Secretary of State shall, in deciding whether to make such a reference, disregard any public interest consideration which is mentioned in the intervention notice but which has not been finalised if its effect would be to prevent, or to help to prevent, an anti-competitive outcome from being adverse to the public interest.

- (5) The Secretary of State may, if he believes that there is a realistic prospect of the public interest consideration mentioned in subsection (4) being finalised within the period of 24 weeks beginning with the giving of the intervention notice concerned, delay deciding whether to make the reference concerned until the public interest consideration is finalised or, if earlier, the period expires.
- (6) A reference under section 45 shall, in particular, specify –
  - (a) the subsection of that section under which it is made;
  - (b) the date on which it is made; and
  - (c) the public interest consideration or considerations mentioned in the intervention notice concerned which the Secretary of State is not under a duty to disregard by virtue of subsection (3) above and which he believes are or may be relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned.

*Reports on references*

**47 Questions to be decided on references under section 45**

- (1) The Commission shall, on a reference under section 45(2) or (3), decide whether a relevant merger situation has been created.
- (2) If the Commission decides that such a situation has been created, it shall, on a reference under section 45(2), decide the following additional questions –
  - (a) whether the creation of that situation has resulted, or may be expected to result, in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services; and
  - (b) whether, taking account only of any substantial lessening of competition and the admissible public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.
- (3) If the Commission decides that a relevant merger situation has been created, it shall, on a reference under section 45(3), decide whether, taking account only

of the admissible public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.

- (4) The Commission shall, on a reference under section 45(4) or (5), decide whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation.
- (5) If the Commission decides that such arrangements are in progress or in contemplation, it shall, on a reference under section 45(4), decide the following additional questions –
  - (a) whether the creation of that situation may be expected to result in a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services; and
  - (b) whether, taking account only of any substantial lessening of competition and the admissible public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation may be expected to operate against the public interest.
- (6) If the Commission decides that arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation, it shall, on a reference under section 45(5), decide whether, taking account only of the admissible public interest consideration or considerations concerned, the creation of that situation may be expected to operate against the public interest.
- (7) The Commission shall, if it has decided on a reference under section 45 that the creation of a relevant merger situation operates or may be expected to operate against the public interest, decide the following additional questions –
  - (a) whether action should be taken by the Secretary of State under section 55 for the purpose of remedying, mitigating or preventing any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the relevant merger situation;
  - (b) whether the Commission should recommend the taking of other action by the Secretary of State or action by persons other than itself and the Secretary of State for the purpose of remedying, mitigating or preventing any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the relevant merger situation; and
  - (c) in either case, if action should be taken, what action should be taken and what is to be remedied, mitigated or prevented.

- (8) Where the Commission has decided by virtue of subsection (2)(a) or (5)(a) that there is or will be a substantial lessening of competition within any market or markets in the United Kingdom for goods or services, it shall also decide separately the following questions (on the assumption that it is proceeding as mentioned in section 56(6)) –
- (a) whether action should be taken by it under section 41 for the purpose of remedying, mitigating or preventing the substantial lessening of competition concerned or any adverse effect which has resulted from, or may be expected to result from, the substantial lessening of competition;
  - (b) whether the Commission should recommend the taking of action by other persons for the purpose of remedying, mitigating or preventing the substantial lessening of competition concerned or any adverse effect which has resulted from, or may be expected to result from, the substantial lessening of competition; and
  - (c) in either case, if action should be taken, what action should be taken and what is to be remedied, mitigated or prevented.
- (9) In deciding the questions mentioned in subsections (7) and (8) the Commission shall, in particular, have regard to the need to achieve as comprehensive a solution as is reasonable and practicable to –
- (a) the adverse effects to the public interest; or
  - (b) (as the case may be) the substantial lessening of competition and any adverse effects resulting from it.
- (10) In deciding the questions mentioned in subsections (7) and (8) in a case where it has decided by virtue of subsection (2)(a) or (5)(a) that there is or will be a substantial lessening of competition, the Commission may, in particular, have regard to the effect of any action on any relevant customer benefits in relation to the creation of the relevant merger situation concerned.
- (11) In this section »admissible public interest consideration« means any public interest consideration which is specified in the reference under section 45 and which the Commission is not under a duty to disregard.

#### **48 Cases where references or certain questions need not be decided**

- (1) The Commission shall cancel a reference under section 45(4) or (5) if it considers that the proposal to make arrangements of the kind mentioned in that reference has been abandoned.

- (2) In relation to the question whether a relevant merger situation has been created or the question whether a relevant merger situation will be created, a reference under section 45 may be framed so as to require the Commission to exclude from consideration –
  - (a) subsection (1) of section 23;
  - (b) subsection (2) of that section; or
  - (c) one of those subsections if the Commission finds that the other is satisfied.
- (3) In relation to the question whether any such result as is mentioned in section 23(2)(b) has arisen or the question whether any such result will arise, a reference under section 45 may be framed so as to require the Commission to confine its investigation to the supply of goods or services in a part of the United Kingdom specified in the reference.

#### **49 Variation of references under section 45**

- (1) The Commission may, if it considers that doing so is justified by the facts (including events occurring on or after the making of the reference concerned), treat –
  - (a) a reference made under subsection (2) or (3) of section 45 as if it had been made under subsection (4) or (as the case may be) (5) of that section; or
  - (b) a reference made under subsection (4) or (5) of section 45 as if it had been made under subsection (2) or (as the case may be) (3) of that section;and, in such cases, references in this Part to references under those enactments shall, so far as may be necessary, be construed accordingly.
- (2) Where, by virtue of subsection (1), the Commission treats a reference made under subsection (2) or (3) of section 45 as if it had been made under subsection (4) or (as the case may be) (5) of that section, paragraphs 1, 2, 7 and 8 of Schedule 7 shall, in particular, apply as if the reference had been made under subsection (4) or (as the case may be) (5) of that section instead of under subsection (2) or (3) of that section.
- (3) Where, by virtue of subsection (1), the Commission treats a reference made under subsection (4) or (5) of section 45 as if it had been made under subsection (2) or (as the case may be) (3) of that section, paragraphs 1, 2, 7 and 8 of Schedule 7 shall, in particular, apply as if the reference had been made under subsection (2) or (as the case may be) (3) of that section instead of under subsection (4) or (5) of that section.

- (4) Subsection (5) applies in relation to any undertaking accepted under paragraph 1 of Schedule 7, or any order made under paragraph 2 of that Schedule, which is in force immediately before the Commission, by virtue of subsection (1), treats a reference as mentioned in subsection (1).
- (5) The undertaking or order shall, so far as applicable, continue in force as if –
  - (a) in the case of an undertaking or order which relates to a reference under subsection (2) or (3) of section 45, accepted or made in relation to a reference made under subsection (4) or (as the case may be) (5) of that section; and
  - (b) in the case of an undertaking or order which relates to a reference made under subsection (4) or (5) of that section, accepted or made in relation to a reference made under subsection (2) or (as the case may be) (3) of that section;  
and the undertaking or order concerned may be varied, superseded, released or revoked accordingly.
- (6) The Secretary of State may at any time vary a reference under section 45.
- (7) The Secretary of State shall consult the Commission before varying any such reference.
- (8) Subsection (7) shall not apply if the Commission has requested the variation concerned.
- (9) No variation by the Secretary of State under this section shall be capable of altering the public interest consideration or considerations specified in the reference or the period permitted by section 51 within which the report of the Commission under section 50 is to be prepared and given to the Secretary of State.

## **50 Investigations and reports on references under section 45**

- (1) The Commission shall prepare a report on a reference under section 45 and give it to the Secretary of State within the period permitted by section 51.
- (2) The report shall, in particular, contain –
  - (a) the decisions of the Commission on the questions which it is required to answer by virtue of section 47;
  - (b) its reasons for its decisions; and
  - (c) such information as the Commission considers appropriate for facilitating a proper understanding of those questions and of its reasons for its decisions.

- (3) The Commission shall carry out such investigations as it considers appropriate for the purpose of producing a report under this section.

### **51 Time-limits for investigations and reports by Commission**

- (1) The Commission shall prepare its report under section 50 and give it to the Secretary of State under that section within the period of 24 weeks beginning with the date of the reference concerned.
- (2) Where article 9(6) of the European Merger Regulations applies in relation to the reference under section 45, the Commission shall prepare its report under section 50 and give it to the Secretary of State –
  - (a) within the period of 24 weeks beginning with the date of the reference; or
  - (b) if it is a shorter period, within such period as is necessary to ensure compliance with that article.
- (3) The Commission may extend, by no more than 8 weeks, the period within which a report under section 50 is to be prepared and given to the Secretary of State if it considers that there are special reasons why the report cannot be prepared and given to the Secretary of State within that period.
- (4) The Commission may extend the period within which a report under section 50 is to be prepared and given to the Secretary of State if it considers that a relevant person has failed (whether with or without a reasonable excuse) to comply with any requirement of a notice under section 109.
- (5) In subsection (4) »relevant person« means –
  - (a) any person carrying on any of the enterprises concerned;
  - (b) any person who (whether alone or as a member of a group) owns or has control of any such person; or
  - (c) any officer, employee or agent of any person mentioned in paragraph (a) or (b).
- (6) For the purposes of subsection (5) a person or group of persons able, directly or indirectly, to control or materially to influence the policy of a body of persons corporate or unincorporate, but without having a controlling interest in that body of persons, may be treated as having control of it.
- (7) An extension under subsection (3) or (4) shall come into force when published under section 107.
- (8) An extension under subsection (4) shall continue in force until –

- (a) the person concerned provides the information or documents to the satisfaction of the Commission or (as the case may be) appears as a witness in accordance with the requirements of the Commission; or
  - (b) the Commission publishes its decision to cancel the extension.
- (9) This section is subject to sections 52 and 53.

## **52 Section 51: supplementary**

- (1) No extension is possible under subsection (3) or (4) of section 51 where the period within which the report is to be prepared and given to the Secretary of State is determined by virtue of subsection (2)(b) of that section.
- (2) Where the period within which the report is to be prepared and given to the Secretary of State is determined by virtue of subsection (2)(a) of section 51, no extension is possible under subsection (3) or (4) of that section which extends that period beyond such period as is necessary to ensure compliance with article 9(6) of the European Merger Regulations.
- (3) A period extended under subsection (3) of section 51 may also be extended under subsection (4) of that section and a period extended under subsection (4) of that section may also be extended under subsection (3) of that section.
- (4) No more than one extension is possible under section 51(3).
- (5) Where a period within which a report under section 50 is to be prepared and given to the Secretary of State is extended or further extended under section 51(3) or (4), the period as extended or (as the case may be) further extended shall, subject to subsections (6) and (7), be calculated by taking the period being extended and adding to it the period of the extension (whether or not those periods overlap in time).
- (6) Subsection (7) applies where –
  - (a) the period within which the report under section 50 is to be prepared and given to the Secretary of State is further extended;
  - (b) the further extension and at least one previous extension is made under section 51(4); and
  - (c) the same days or fractions of days are included in or comprise the further extension and are included in or comprise at least one such previous extension.
- (7) In calculating the period of the further extension, any days or fractions of days of the kind mentioned in subsection (6)(c) shall be disregarded.

- (8) The Secretary of State may by order amend section 51 so as to alter any one or more of the following periods –
- (a) the period of 24 weeks mentioned in subsection (1) of that section or any period for the time being mentioned in that subsection in substitution for that period;
  - (b) the period of 24 weeks mentioned in subsection (2)(a) of that section or any period for the time being mentioned in that subsection in substitution for that period;
  - (c) the period of 8 weeks mentioned in subsection (3) of that section or any period for the time being mentioned in that subsection in substitution for that period.
- (9) No alteration shall be made by virtue of subsection (8) which results in the period for the time being mentioned in subsection (1) or (2)(a) of section 51 exceeding 24 weeks or the period for the time being mentioned in subsection (3) of that section exceeding 8 weeks.
- (10) An order under subsection (8) shall not affect any period of time within which the Commission is under a duty to prepare and give to the Secretary of State its report under section 50 in relation to a reference under section 45 if the Commission is already under that duty in relation to that reference when the order is made.
- (11) Before making an order under subsection (8) the Secretary of State shall consult the Commission and such other persons as he considers appropriate.
- (12) The Secretary of State may make regulations for the purposes of section 51(8).
- (13) The regulations may, in particular –
- (a) provide for the time at which information or documents are to be treated as provided (including the time at which they are to be treated as provided to the satisfaction of the Commission for the purposes of section 51(8));
  - (b) provide for the time at which a person is to be treated as appearing as a witness (including the time at which he is to be treated as appearing as a witness in accordance with the requirements of the Commission for the purposes of section 51(8));
  - (c) provide for the persons carrying on the enterprises which have or may have ceased to be, or may cease to be, distinct enterprises to be informed, in circumstances in which section 51(8) applies, of the fact that –
    - (i) the Commission is satisfied as to the provision of the information or documents required by it; or

- (ii) the person concerned has appeared as a witness in accordance with the requirements of the Commission;
- (d) provide for the persons carrying on the enterprises which have or may have ceased to be, or may cease to be, distinct enterprises to be informed, in circumstances in which section 51(8) applies, of the time at which the Commission is to be treated as satisfied as mentioned in paragraph (c)(i) above or the person concerned is to be treated as having appeared as mentioned in paragraph (c)(ii) above.

### **53 Restrictions on action where public interest considerations not finalised**

- (1) The Commission shall cancel a reference under section 45 if –
  - (a) the intervention notice concerned mentions a public interest consideration which was not finalised on the giving of that notice or public interest considerations which, at that time, were not finalised;
  - (b) no other public interest consideration is mentioned in the notice;
  - (c) at least 24 weeks has elapsed since the giving of the notice; and
  - (d) the public interest consideration mentioned in the notice has not been finalised within that period of 24 weeks or (as the case may be) none of the public interest considerations mentioned in the notice has been finalised within that period of 24 weeks.
- (2) Where a reference to the Commission under section 45 specifies a public interest consideration which has not been finalised before the making of the reference, the Commission shall not give its report to the Secretary of State under section 50 in relation to that reference unless –
  - (a) the period of 24 weeks beginning with the giving of the intervention notice concerned has expired;
  - (b) the public interest consideration concerned has been finalised; or
  - (c) the report must be given to the Secretary of State to ensure compliance with article 9(6) of the European Merger Regulations.
- (3) The Commission shall, in reporting on any of the questions mentioned in section 47(2)(b), (3), (5)(b), (6) and (7), disregard any public interest consideration which has not been finalised before the giving of the report.
- (4) The Commission shall, in reporting on any of the questions mentioned in section 47(2)(b), (3), (5)(b), (6) and (7), disregard any public interest consideration which was not finalised on the giving of the intervention notice concerned and

has not been finalised within the period of 24 weeks beginning with the giving of the notice concerned.

- (5) Subsections (1) to (4) are without prejudice to the power of the Commission to carry out investigations in relation to any public interest consideration to which it might be able to have regard in its report.

### *Decisions of the Secretary of State*

#### **54 Decision of Secretary of State in public interest cases**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has received a report of the Commission under section 50 in relation to a relevant merger situation.
- (2) The Secretary of State shall decide whether to make an adverse public interest finding in relation to the relevant merger situation and whether to make no finding at all in the matter.
- (3) For the purposes of this Part the Secretary of State makes an adverse public interest finding in relation to a relevant merger situation if, in relation to that situation, he decides –
  - (a) in connection with a reference to the Commission under subsection (2) of section 45, that it is the case as mentioned in paragraphs (a) to (d) of that subsection or subsection (3) of that section;
  - (b) in connection with a reference to the Commission under subsection (3) of that section, that it is the case as mentioned in paragraphs (a) to (d) of that subsection;
  - (c) in connection with a reference to the Commission under subsection (4) of that section, that it is the case as mentioned in paragraphs (a) to (d) of that subsection or subsection (5) of that section; and
  - (d) in connection with a reference to the Commission under subsection (5) of that section, that it is the case as mentioned in paragraphs (a) to (d) of that subsection.
- (4) The Secretary of State may make no finding at all in the matter only if he decides that there is no public interest consideration which is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned.
- (5) The Secretary of State shall make and publish his decision under subsection (2) within the period of 30 days beginning with the receipt of the report of the Commission under section 50.

- (6) In making a decision under subsections (2) to (4), the Secretary of State shall disregard any public interest consideration not specified in the reference under section 45 and any public interest consideration disregarded by the Commission for the purposes of its report.
- (7) In deciding whether to make an adverse public interest finding under subsection (2), the Secretary of State shall accept –
  - (a) in connection with a reference to the Commission under section 45(2) or (4), the decision of the report of the Commission under section 50 as to whether there is an anti-competitive outcome; and
  - (b) in connection with a reference to the Commission under section 45(3) or (5) –
    - (i) the decision of the report of the Commission under section 50 as to whether a relevant merger situation has been created or (as the case may be) arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation; and
    - (ii) the decision of the report of the OFT under section 44 as to the absence of a substantial lessening of competition.
- (8) In determining for the purposes of subsection (5) the period of 30 days no account shall be taken of –
  - (a) Saturday, Sunday, Good Friday and Christmas Day; and
  - (b) any day which is a bank holiday in England and Wales.

## **55 Enforcement action by Secretary of State**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has decided under subsection (2) of section 54 within the period required by subsection (5) of that section to make an adverse public interest finding in relation to a relevant merger situation and has published his decision within the period so required.
- (2) The Secretary of State may take such action under paragraph 9 or 11 of Schedule 7 as he considers to be reasonable and practicable to remedy, mitigate or prevent any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the relevant merger situation concerned.
- (3) In making a decision under subsection (2) the Secretary of State shall, in particular, have regard to the report of the Commission under section 50.

- (4) In making a decision under subsection (2) in any case of a substantial lessening of competition, the Secretary of State may, in particular, have regard to the effect of any action on any relevant customer benefits in relation to the creation of the relevant merger situation concerned.

*Other*

**56 Competition cases where intervention on public interest grounds ceases**

- (1) Where the Secretary of State decides not to make a reference under section 45 on the ground that no public interest consideration to which he is able to have regard is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned, he shall by notice require the OFT to deal with the matter otherwise than under this Chapter.
- (2) Where a notice is given to the OFT in the circumstances mentioned in subsection (1), the OFT shall decide whether to make a reference under section 22 or 33; and any time-limits in relation to the Secretary of State's decision whether to make a reference under section 45 (including any remaining powers of extension) shall apply in relation to the decision of the OFT whether to make a reference under section 22 or 33.
- (3) Where the Commission cancels under section 53(1) a reference under section 45 and the report of the OFT under section 44 contains the decision that it is or may be the case that there is an anti-competitive outcome in relation to the relevant merger situation concerned, the Commission shall proceed under this Part as if a reference under section 22 or (as the case may be) 33 had been made to it by the OFT.
- (4) In proceeding by virtue of subsection (3) to prepare and publish a report under section 38, the Commission shall proceed as if –
  - (a) the reference under section 22 or 33 had been made at the same time as the reference under section 45;
  - (b) the timetable for preparing and giving its report under section 50 (including any remaining powers of extension and as extended by an additional period of 20 days) were the timetable for preparing and publishing its report under section 38; and
  - (c) in relation to the question whether a relevant merger situation has been created or the question whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a rele-

vant merger situation, the Commission were confined to the questions on the subject to be investigated by it under section 47.

- (5) In determining the period of 20 days mentioned in subsection (4) no account shall be taken of –
  - (a) Saturday, Sunday, Good Friday and Christmas Day; and
  - (b) any day which is a bank holiday in England and Wales.
- (6) Where the Secretary of State decides under section 54(2) to make no finding at all in the matter in connection with a reference under section 45(2) or (4), the Commission shall proceed under this Part as if a reference under section 22 or (as the case may be) 33 had been made to it instead of a reference under section 45 and as if its report to the Secretary of State under section 50 had been prepared and published by it under section 38 within the period permitted by section 39.
- (7) In relation to proceedings by virtue of subsection (6), the reference in section 41(3) to decisions of the Commission as included in its report by virtue of section 35(3) or 36(2) shall be construed as a reference to decisions which were included in the report of the Commission by virtue of section 47(8).
- (8) Where the Commission becomes under a duty to proceed as mentioned in subsection (3) or (6), references in this Part to references under sections 22 and 33 shall, so far as may be necessary, be construed accordingly; and, in particular, sections 77 to 81 shall apply as if a reference has been made to the Commission by the OFT under section 22 or (as the case may be) 33.

## **57 Duties of OFT and Commission to inform Secretary of State**

- (1) The OFT shall, in considering whether to make a reference under section 22 or 33, bring to the attention of the Secretary of State any case which it believes raises any consideration specified in section 58 unless it believes that the Secretary of State would consider any such consideration immaterial in the context of the particular case.
- (2) The OFT and the Commission shall bring to the attention of the Secretary of State any representations about exercising his powers under section 58(3) which have been made to the OFT or (as the case may be) the Commission.

## **58 Specified considerations**

- (1) The interests of national security are specified in this section.
- (2) In subsection (1) »national security« includes public security; and in this subsection »public security« has the same meaning as in article 21(3) of the European Merger Regulations.
- (3) The Secretary of State may by order modify this section for the purpose of specifying in this section a new consideration or removing or amending any consideration which is for the time being specified in this section.
- (4) An order under this section may, in particular –
  - (a) provide for a consideration to be specified in this section for a particular purpose or purposes or for all purposes;
  - (b) apply in relation to cases under consideration by the OFT, the Commission or the Secretary of State before the making of the order as well as cases under consideration on or after the making of the order.

## CHAPTER 3 OTHER SPECIAL CASES

### *Special public interest cases*

#### **59 Intervention by Secretary of State in special public interest cases**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has reasonable grounds for suspecting that it is or may be the case that a special merger situation has been created or arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation.
- (2) The Secretary of State may give a notice to the OFT (in this Part »a special intervention notice«) if he believes that it is or may be the case that one or more than one consideration specified in section 58 is relevant to a consideration of the special merger situation concerned.
- (3) For the purposes of this Part a special merger situation has been created if –
  - (a) no relevant merger situation has been created because of section 23(1)(b) and (2)(b); but
  - (b) a relevant merger situation would have been created if those enactments were disregarded; and the conditions mentioned in subsection (4) are satisfied.

- (4) The conditions mentioned in this subsection are that, immediately before the enterprises concerned ceased to be distinct –
- (a) at least one of the enterprises concerned was carried on in the United Kingdom or by or under the control of a body corporate incorporated in the United Kingdom; and
  - (b) a person carrying on one or more of the enterprises concerned was a relevant government contractor.
- (5) For the purposes of deciding whether a relevant merger situation has been created or whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation, sections 23 to 32 (read together with section 34) shall apply for the purposes of this Chapter as they do for the purposes of Chapter 1 but subject to subsection (6).
- (6) In their application by virtue of subsection (5) sections 23 to 32 shall have effect as if –
- (a) for paragraph (a) of section 23(9) there were substituted –
    - »(a) in relation to the giving of a special intervention notice, the time when the notice is given;
    - (aa) in relation to the making of a report by the OFT under section 61, the time of the making of the report;
    - (ab) in the case of a reference which is treated as having been made under section 62(2) by virtue of section 64(2), such time as the Commission may determine; and«;
  - (b) the references to the OFT in section 24(2)(a) and (b) included references to the Secretary of State;
  - (c) the references to the OFT in sections 25(1) to (3), (6) and (8) and 31 included references to the Secretary of State;
  - (d) the references to the OFT in section 25(4) and (5) were references to the Secretary of State;
  - (e) the reference in section 25(4) to section 73 were a reference to paragraph 3 of Schedule 7;
  - (f) the reference in section 25(12) to one extension were a reference to one extension by the OFT and one extension by the Secretary of State;
  - (g) the powers to extend time-limits under section 25 as applied by subsection (5) above, and the power to request information under section 31(1) as so applied, were not exercisable by the OFT or the Secretary of State before the giving of a special intervention notice;

- (h) in subsection (1) of section 31 for the words »section 22« there were substituted »section 62(2)« and, in the application of that subsection to the OFT, for the word »deciding« there were substituted »enabling the Secretary of State to decide«;
  - (i) in the case of the giving of special intervention notices, the references in sections 23 to 32 to the making of a reference or a reference were, so far as necessary, references to the giving of a special intervention notice or a special intervention notice; and
  - (j) the references to the OFT in section 32(2)(a) to (c) and (3) were construed in accordance with the above modifications.
- (7) No more than one special intervention notice shall be given under subsection (2) in relation to the same special merger situation.
- (8) In this section »relevant government contractor« means –
- (a) a government contractor –
    - (i) who has been notified by or on behalf of the Secretary of State of information, documents or other articles relating to defence and of a confidential nature which the government contractor or an employee of his may hold or receive in connection with being such a contractor; and
    - (ii) whose notification has not been revoked by or on behalf of the Secretary of State; or
  - (b) a former government contractor who was so notified when he was a government contractor and whose notification has not been revoked by or on behalf of the Secretary of State.
- (9) In this section- »defence« has the same meaning as in section 2 of the Official Secrets Act 1989 (c. 6); and  
 »government contractor« has the same meaning as in the Act of 1989 and includes any sub-contractor of a government contractor, any sub-contractor of that sub-contractor and any other sub-contractor in a chain of sub-contractors which begins with the sub-contractor of the government contractor.

## **60 Special intervention notices under section 59**

- (1) A special intervention notice shall state –
  - (a) the special merger situation concerned; and
  - (b) the consideration specified in section 58 or considerations so specified which are, or may be, relevant to the special merger situation concerned.

- (2) Where the Secretary of State believes that it is or may be the case that two or more considerations specified in section 58 are relevant to a consideration of the special merger situation concerned, he may decide not to mention in the special intervention notice such of those considerations as he considers appropriate.
- (3) A special intervention notice shall come into force when it is given and shall cease to be in force when the matter to which it relates is finally determined under this Chapter.
- (4) For the purposes of this Part, a matter to which a special intervention notice relates is finally determined under this Chapter if –
  - (a) the time within which the OFT is to report to the Secretary of State under section 61 has expired and no such report has been made;
  - (b) the Secretary of State decides to accept an undertaking or group of undertakings under paragraph 3 of Schedule 7 instead of making a reference under section 62;
  - (c) the Secretary of State otherwise decides not to make a reference under that section;
  - (d) the Commission cancels such a reference under section 64(1);
  - (e) the time within which the Commission is to prepare a report under section 65 and give it to the Secretary of State has expired and no such report has been prepared and given to the Secretary of State;
  - (f) the time within which the Secretary of State is to make and publish a decision under section 66(2) has expired and no such decision has been made and published;
  - (g) the Secretary of State decides under subsection (2) of section 66 otherwise than as mentioned in subsection (5) of that section;
  - (h) the Secretary of State decides under subsection (2) of section 66 as mentioned in subsection (5) of that section but decides neither to accept an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 nor to make an order under paragraph 11 of that Schedule; or
  - (i) the Secretary of State decides under subsection (2) of section 66 as mentioned in subsection (5) of that section and accepts an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 or makes an order under paragraph 11 of that Schedule.
- (5) For the purposes of this Part the time when a matter to which a special intervention notice relates is finally determined under this Chapter is –

- (a) in a case falling within subsection (4)(a), (e) or (f), the expiry of the time concerned;
- (b) in a case falling within subsection (4)(b), the acceptance of the undertaking or group of undertakings concerned;
- (c) in a case falling within subsection (4)(c), (d) or (g), the making of the decision concerned;
- (d) in a case falling within subsection (4)(h), the making of the decision neither to accept an undertaking under paragraph 9 of Schedule 7 nor to make an order under paragraph 11 of that Schedule; and
- (e) in a case falling within subsection (4)(i), the acceptance of the undertaking concerned or (as the case may be) the making of the order concerned.

### **61 Initial investigation and report by OFT**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has given a special intervention notice in relation to a special merger situation.
- (2) The OFT shall, within such period as the Secretary of State may require, give a report to the Secretary of State in relation to the case.
- (3) The report shall contain –
  - (a) advice from the OFT on the considerations relevant to the making of a reference under section 22 or 33 which are also relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 62; and
  - (b) a summary of any representations about the case which have been received by the OFT and which relate to any consideration mentioned in the special intervention notice concerned and which is or may be relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 62.
- (4) The report shall include a decision as to whether the OFT believes (disregarding section 59(4)(b)) that it is, or may be, the case that a special merger situation has been created or (as the case may be) arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation.
- (5) The report may, in particular, include advice and recommendations on any consideration mentioned in the special intervention notice concerned and which is or may be relevant to the Secretary of State's decision as to whether to make a reference under section 62.

- (6) The OFT shall carry out such investigations as it considers appropriate for the purposes of producing a report under this section.

## **62 Power of Secretary of State to refer the matter**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State –
- (a) has given a special intervention notice in relation to a special merger situation; and
  - (b) has received a report of the OFT under section 61 in relation to the matter.
- (2) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) a special merger situation has been created;
  - (b) one or more than one consideration mentioned in the special intervention notice is relevant to a consideration of the special merger situation concerned; and
  - (c) taking account only of the relevant consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.
- (3) The Secretary of State may make a reference to the Commission if he believes that it is or may be the case that –
- (a) arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation;
  - (b) one or more than one consideration mentioned in the special intervention notice is relevant to a consideration of the special merger situation concerned; and
  - (c) taking account only of the relevant consideration or considerations concerned, the creation of that situation may be expected to operate against the public interest.
- (4) No reference shall be made under this section if the making of the reference is prevented by section 69(1) or paragraph 4 of Schedule 7.
- (5) The Secretary of State, in deciding whether to make a reference under this section, shall accept the decision of the OFT included in its report under section 61 by virtue of subsection (4) of that section.
- (6) A reference under this section shall, in particular, specify –
- (a) the subsection of this section under which it is made;
  - (b) the date on which it is made; and

- (c) the consideration or considerations mentioned in the special intervention notice which the Secretary of State believes are, or may be, relevant to a consideration of the special merger situation concerned.

### **63 Questions to be decided on references under section 62**

- (1) The Commission shall, on a reference under section 62(2), decide whether a special merger situation has been created.
- (2) The Commission shall, on a reference under section 62(3), decide whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation.
- (3) If the Commission decides that a special merger situation has been created or that arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation, it shall, on a reference under section 62, decide whether, taking account only of the consideration or considerations mentioned in the reference, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest.
- (4) The Commission shall, if it has decided on a reference under section 62 that the creation of a special merger situation operates or may be expected to operate against the public interest, decide the following additional questions –
  - (a) whether action should be taken by the Secretary of State under section 66 for the purpose of remedying, mitigating or preventing any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the special merger situation concerned;
  - (b) whether the Commission should recommend the taking of other action by the Secretary of State or action by persons other than itself and the Secretary of State for the purpose of remedying, mitigating or preventing any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the special merger situation concerned; and
  - (c) in either case, if action should be taken, what action should be taken and what is to be remedied, mitigated or prevented.

## **64 Cancellation and variation of references under section 62**

- (1) The Commission shall cancel a reference under section 62(3) if it considers that the proposal to make arrangements of the kind mentioned in that reference has been abandoned.
- (2) The Commission may, if it considers that doing so is justified by the facts (including events occurring on or after the making of the reference concerned), treat a reference made under subsection (2) or (3) of section 62 as if it had been made under subsection (3) or (as the case may be) (2) of that section; and, in such cases, references in this Part to references under those enactments shall, so far as may be necessary, be construed accordingly.
- (3) Where, by virtue of subsection (2), the Commission treats a reference made under subsection (2) or (3) of section 62 as if it had been made under subsection (3) or (as the case may be) (2) of that section, paragraphs 1, 2, 7 and 8 of Schedule 7 shall, in particular, apply as if the reference had been made under subsection (3) or (as the case may be) (2) of that section instead of under subsection (2) or (3) of that section.
- (4) Subsection (5) applies in relation to any undertaking accepted under paragraph 1 of Schedule 7, or any order made under paragraph 2 of that Schedule, which is in force immediately before the Commission, by virtue of subsection (2), treats a reference made under subsection (2) or (3) of section 62 as if it had been made under subsection (3) or (as the case may be) (2) of that section.
- (5) The undertaking or order shall, so far as applicable, continue in force as if –
  - (a) in the case of an undertaking or order which relates to a reference under subsection (2) of section 62, accepted or made in relation to a reference made under subsection (3) of that section; and
  - (b) in the case of an undertaking or order which relates to a reference made under subsection (3) of that section, accepted or made in relation to a reference made under subsection (2) of that section;and the undertaking or order concerned may be varied, superseded, released or revoked accordingly.
- (6) The Secretary of State may at any time vary a reference under section 62.
- (7) The Secretary of State shall consult the Commission before varying any such reference.
- (8) Subsection (7) shall not apply if the Commission has requested the variation concerned.
- (9) No variation by the Secretary of State under this section shall be capable of altering the consideration or considerations specified in the reference or the pe-

riod permitted by virtue of section 65 within which the report of the Commission under that section is to be prepared and given to the Secretary of State.

### **65 Investigations and reports on references under section 62**

- (1) The Commission shall prepare a report on a reference under section 62 and give it to the Secretary of State within the period permitted by virtue of this section.
- (2) The report shall, in particular, contain –
  - (a) the decisions of the Commission on the questions which it is required to answer by virtue of section 63;
  - (b) its reasons for its decisions; and
  - (c) such information as the Commission considers appropriate for facilitating a proper understanding of those questions and of its reasons for its decisions.
- (3) Sections 51 and 52 (but not section 53) shall apply for the purposes of a report under this section as they apply for the purposes of a report under section 50.
- (4) The Commission shall carry out such investigations as it considers appropriate for the purpose of producing a report under this section.

### **66 Decision and enforcement action by Secretary of State**

- (1) Subsection (2) applies where the Secretary of State has received a report of the Commission under section 65 in relation to a special merger situation.
- (2) The Secretary of State shall, in connection with a reference under section 62(2) or (3), decide the questions which the Commission is required to decide by virtue of section 63(1) to (3).
- (3) The Secretary of State shall make and publish his decision under subsection (2) within the period of 30 days beginning with the receipt of the report of the Commission under section 65; and subsection (8) of section 54 shall apply for the purposes of this subsection as it applies for the purposes of subsection (5) of that section.
- (4) In making his decisions under subsection (2), the Secretary of State shall accept the decisions of the report of the Commission under section 65 as to whether a special merger situation has been created or whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation.

- (5) Subsection (6) applies where the Secretary of State has decided under subsection (2) that –
- (a) a special merger situation has been created or arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a special merger situation;
  - (b) at least one consideration which is mentioned in the special intervention notice concerned is relevant to a consideration of the special merger situation concerned; and
  - (c) taking account only of the relevant consideration or considerations concerned, the creation of that situation operates or may be expected to operate against the public interest;
- and has so decided, and published his decision, within the period required by subsection (3).
- (6) The Secretary of State may take such action under paragraph 9 or 11 of Schedule 7 as he considers to be reasonable and practicable to remedy, mitigate or prevent any of the effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of the special merger situation concerned.
- (7) In making a decision under subsection (6), the Secretary of State shall, in particular, have regard to the report of the Commission under section 65.

### *European mergers*

#### **67 Intervention to protect legitimate interests**

- (1) Subsection (2) applies where –
- (a) the Secretary of State has reasonable grounds for suspecting that it is or may be the case that –
    - (i) a relevant merger situation has been created or that arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation; and
    - (ii) a concentration with a Community dimension (within the meaning of the European Merger Regulations), or a part of such a concentration, has thereby arisen or will thereby arise;
  - (b) a reference which would otherwise be possible under section 22 or 33 is prevented from being made under that section in relation to the relevant

merger situation concerned by virtue of Community law or anything done under or in accordance with it; and

- (c) the Secretary of State is considering whether to take appropriate measures to protect legitimate interests as permitted by article 21(3) of the European Merger Regulations.
- (2) The Secretary of State may give a notice to the OFT (in this section »a European intervention notice«) if he believes that it is or may be the case that one or more than one public interest consideration is relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned.
  - (3) A European intervention notice shall state –
    - (a) the relevant merger situation concerned;
    - (b) the public interest consideration or considerations which are, or may be, relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned; and
    - (c) where any public interest consideration concerned is not finalised, the proposed timetable for finalising it.
  - (4) Where the Secretary of State believes that it is or may be the case that two or more public interest considerations are relevant to a consideration of the relevant merger situation concerned, he may decide not to mention in the intervention notice such of those considerations as he considers appropriate.
  - (5) No more than one European intervention notice shall be given under subsection (2) in relation to the same relevant merger situation.
  - (6) Where the Secretary of State has given a European intervention notice mentioning a public interest consideration which, at that time, is not finalised, he shall, as soon as practicable, take such action as is within his power to ensure that it is finalised.
  - (7) For the purposes of deciding whether a relevant merger situation has been created or whether arrangements are in progress or in contemplation which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation, sections 23 to 32 (read together with section 34) shall apply for the purposes of this section as they do for the purposes of Chapter 1 but subject to subsection (8).
  - (8) In their application by virtue of subsection (7) sections 23 to 32 shall have effect as if –
    - (a) references in those sections to the decision-making authority were references to the Secretary of State;
    - (b) for paragraphs (a) and (b) of section 23(9) there were substituted »in relation to the giving of a European intervention notice, the time when the notice is given«;

- (c) the references to the OFT in section 24(2)(a) and (b) included references to the Secretary of State;
  - (d) sections 25, 31 and 32 were omitted; and
  - (e) the references in sections 23 to 29 to the making of a reference or a reference were, so far as necessary, references to the giving of a European intervention notice or a European intervention notice.
- (9) Section 42(3) shall, in its application to this section and section 68, have effect as if for the words »intervention notice« there were substituted »European intervention notice«.

### **68 Scheme for protecting legitimate interests**

- (1) The Secretary of State may by order provide for the taking of action, where a European intervention notice has been given, to remedy, mitigate or prevent effects adverse to the public interest which have resulted from, or may be expected to result from, the creation of a European relevant merger situation.
- (2) In subsection (1) »European relevant merger situation« means a relevant merger situation –
  - (a) which has been created or will be created if arrangements which are in progress or in contemplation are carried into effect;
  - (b) by virtue of which a concentration with a Community dimension (within the meaning of the European Merger Regulations), or a part of such a concentration, has arisen or will arise; and
  - (c) in relation to which a reference which would otherwise have been possible under section 22 or 33 was prevented from being made under that section by virtue of Community law or anything done under or in accordance with it.
- (3) Provision made under subsection (1) shall include provision ensuring that considerations which are not public interest considerations mentioned in the European intervention notice concerned may not be taken into account in determining whether anything operates, or may be expected to operate, against the public interest.
- (4) Provision made under subsection (1) shall include provision –
  - (a) applying with modifications sections 23 to 32 for the purposes of deciding for the purposes of this section whether a relevant merger situation has been created or whether arrangements are in progress or in contemplation

which, if carried into effect, will result in the creation of a relevant merger situation;

- (b) requiring the OFT to make a report to the Secretary of State before a reference is made;
  - (c) enabling the Secretary of State to make a reference to the Commission;
  - (d) requiring the Commission to investigate and report to the Secretary of State on such a reference;
  - (e) enabling the taking of interim and final enforcement action.
- (5) An order under this section may include provision (including provision for the creation of offences and penalties, the payment of fees and the delegation of functions) corresponding to any provision made in, or in connection with, this Part in relation to intervention notices or special intervention notices and the cases to which they relate.
- (6) In this section »European intervention notice« has the same meaning as in section 67.

#### **4. DOKUMENT:**

#### **ALTES AUßENWIRTSCHAFTSGESETZ (AWG) § 7**

Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen

Fassung vom 20. Juli 1990

- (1) Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können beschränkt werden, um
  1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten,
  2. eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder
  3. zu verhüten, dass die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden.
- (2) Nach Absatz 1 können insbesondere beschränkt werden
  1. die Ausfuhr oder Durchfuhr von a) Waffen, Munition und Kriegsgerät, b) Gegenständen, die bei der Entwicklung, Erzeugung oder dem Einsatz von Waffen, Munition und Kriegsgerät nützlich sind, oder c) Konstruktionszeichnungen und sonstigen Fertigungsunterlagen für die in Buchstaben a und b bezeichneten Gegenstände, vor allem wenn die Beschränkung der Durchführung einer in internationaler Zusammenarbeit vereinbarten Ausfuhrkontrolle dient;
  2. die Ausfuhr von Gegenständen, die zur Durchführung militärischer Aktionen bestimmt sind;
  3. die Einfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgerät;
  4. Rechtsgeschäfte über gewerbliche Schutzrechte, Erfindungen, Herstellungsverfahren und Erfahrungen in bezug auf die in Nummer 1 bezeichneten Waren und sonstigen Gegenstände.
- (3) Zu den in Absatz 1 genannten Zwecken können auch Rechtsgeschäfte und Handlungen Deutscher in fremden Wirtschaftsgebieten beschränkt werden, die sich auf Waren und sonstige Gegenstände nach Absatz 2 Nr. 1 einschließlich ihrer Entwicklung und Herstellung beziehen, wenn der Deutsche
  1. Inhaber eines Personaldokumentes der Bundesrepublik Deutschland ist oder
  2. verpflichtet wäre, einen Personalausweis zu besitzen, falls er eine Wohnung im Geltungsbereich dieses Gesetzes hätte.

Dies gilt vor allem, wenn die Beschränkung der in internationaler Zusammenarbeit vereinbarten Verhinderung der Verbreitung von Waren und sonstigen Gegenständen nach Absatz 2 Nr. 1 dient.

Quelle: [www.bundesrecht.juris.de](http://www.bundesrecht.juris.de)

## **5. DOKUMENT: ENTWURF EINES ELFTEN GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES AUSSENWIRTSCHAFTSGESETZES UND DER AUßENWIRTSCHAFTSVERORDNUNG**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1 Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes**

Das Außenwirtschaftsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungs-Nummer 7400-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3202), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 Nr. 1 wird das Wort »Sicherheit« durch die Worte »wesentlichen Sicherheitsinteressen« ersetzt.
  - b) In Absatz 2 Nr. 4 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgende Nummer 5 angefügt:

»5. Rechtsgeschäfte über den Erwerb gebietsansässiger Unternehmen, die

    - Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter herstellen oder entwickeln oder
    - Kryptosysteme herstellen, die für eine Übertragung staatlicher Verschlussachen von dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik mit Zustimmung des Unternehmens zugelassen sind, oder Rechtsgeschäfte über den Erwerb von Anteilen an solchen Unternehmen, um wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten; dies gilt insbesondere dann, wenn infolge des Erwerbs die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder die militärische Sicherheitsvorsorge gefährdet sind.«
2. In § 28 Abs. 2 Nr. 1 wird nach der Angabe »bis 7« der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgende Nummer 2 angefügt:

»2. das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 5. Im Falle des § 7 Abs. 2 Nr. 5 zweiter Spiegelstrich ist darüber hinaus das Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern herzustellen.«

## Artikel 2

### Änderung der Außenwirtschaftsverordnung

Die Außenwirtschaftsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1993 (BGBl. I S. 1934, 2493), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 21. August 2003 (BAnz. S. 19421) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 51 wird folgender § 52 eingefügt:

»§ 52

Beschränkung nach § 7 Abs. 1 AWG

- (1) Der Erwerb eines gebietsansässigen Unternehmens oder einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einem solchen Unternehmen, das
    - Güter im Sinne von Teil B der Anlage zu § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen (Kriegswaffenliste) herstellt oder entwickelt oder
    - Kryptosysteme herstellt, die für eine Übertragung staatlicher Verschlusssachen von dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik mit Zustimmung des Unternehmens zugelassen sind, durch einen Gebietsfremden oder ein gebietsansässiges Unternehmen, an dem ein Gebietsfremder mindestens 25 Prozent der Stimmrechte hält, bedarf der Genehmigung. Dies gilt nicht, wenn der unmittelbare oder mittelbare Stimmrechtsanteil des gebietsfremden Erwerbers an dem betreffenden Unternehmen nach dem Erwerb der Beteiligung 25 Prozent nicht erreicht. Bei der Berechnung des Stimmrechtsanteils des gebietsfremden Erwerbers sind diesem die Anteile anderer Unternehmen an dem zu erwerbenden Unternehmen zuzurechnen, wenn der Erwerber mindestens 25 Prozent oder mehr der Stimmrechte an dem anderen Unternehmen hält.
  - (2) Wer einen nach Absatz 1 genehmigungsbedürftigen Erwerb vornehmen will, hat die Genehmigung zuvor beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zu beantragen. Ein rechtzeitig gestellter Antrag gilt als genehmigt, wenn innerhalb eines Monats nach Eingang der vollständigen Unterlagen über den Erwerb beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit keine anderweitige Entscheidung getroffen wird.«
2. § 70 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
    - a) In Nummer 8 wird am Ende das Wort »oder« durch ein Komma ersetzt.
    - b) Folgende neue Nummer 9 wird eingefügt:

»9. ohne Genehmigung nach § 52 Abs. 1 Satz 1 ein Unternehmen oder eine Beteiligung an einem Unternehmen erwirbt oder«

### **Artikel 3**

#### **Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang**

Die auf Artikel 2 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung können auf Grund der einschlägigen Ermächtigung durch Rechtsverordnung geändert werden.

### **Artikel 4**

#### **Bekanntmachungserlaubnis**

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann den Wortlaut des Außenwirtschaftsgesetzes in seiner vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

### **Artikel 5**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. (Quelle: [www.bmwa.de](http://www.bmwa.de))

## **6. DOKUMENT: BEGRÜNDUNG DER AWG-ÄNDERUNG**

### **I. Allgemeines**

Die Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) verfolgt das Ziel, den Erwerb von gebietsansässigen Unternehmen, die im Rüstungsbereich oder im Bereich des Schutzes sensibler staatlicher Informationen durch Verschlüsselung tätig sind, an gebietsfremde Erwerber unter Genehmigungsvorbehalt stellen zu können, wenn der gebietsfremde Erwerber nach dem Erwerb mindestens 25 % der Anteile am Unternehmen hält.

Damit wird sichergestellt, dass der Staat seiner Verpflichtung zur Sicherheitsvorsorge nachkommen und im Einzelfall nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Veräußerung von Unternehmen bzw. Unternehmensanteilen aus dem Rüstungsbereich an Gebietsfremde untersagen kann, wenn durch die Veräußerung die Verfügungsmöglichkeit über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungswirtschaft gefährdet würde.

Für Artikel 1 Nr. 1 und 2 sowie Artikel 2 Nr. 1 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (Recht der Wirtschaft), für Artikel 1 Nr. 1 a auch aus Artikel 73 Nr. 5 Grundgesetz (Waren und Zahlungsverkehr mit dem Ausland). Für Artikel 2 Nr. 2 folgt die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 72 Abs. 2 zweite Alternative Grundgesetz liegen vor. Auf Länderebene fehlen Regelungen, die eine Veräußerung von Kapazitäten der Verteidigungswirtschaft verhindern können, wenn sie den sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen. Eine einheitliche Gesetzgebung auf Bundesebene wird der Verpflichtung zur Sicherheitsvorsorge gerecht und vermeidet Nachteile für die Gesamtwirtschaft. Durch die Änderung des AWG wird die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes im Rüstungs- und Kryptobereich erhalten. Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist die Änderung des AWG somit erforderlich.

Mit der Einführung einer Genehmigungspflicht in der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) für den Erwerb von Unternehmen, die Kriegswaffen herstellen oder entwickeln oder Kryptoprodukte herstellen, können Kosten für die Bearbeitung von Anträgen für Wirtschaft und Verwaltung entstehen. Die Höhe der Kosten ist nicht quantifizierbar. Auswirkung auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

## II. Im Einzelnen

### Artikel 1

#### Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes

##### Nummer 1 Buchstaben a) und b)

1. Der in der bisherigen Formulierung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 verwendete Sicherheitsbegriff meint die äußere und innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. Eine Gefährdung der äußeren Sicherheit ist z. B. die Gefahr eines Krieges. Die innere Sicherheit wäre z. B. bei einem drohenden Bürgerkrieg gefährdet. Nicht umfasst sind hingegen Beschränkungen zur Gewährleistung der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland und der militärischen Versorgungssicherheit. Die neue Formulierung umfasst den bisherigen Sicherheitsbegriff, erweitert ihn und passt diesen zudem den Artikeln 58 und 296 EG-Vertrag an. Die neue Formulierung der Nummer 1 lässt den bisherigen Anwendungsbereich sowie den der Nummern 2 und 3 unberührt; diese bleiben neben Nummer 1 anwendbar.
2. Die Gewährleistung des sicherheitspolitischen Interesses der Bundesrepublik Deutschland und der militärischen Sicherheitsvorsorge gehört zu den Kernaufgaben des Staates. Um diese Sicherheitsinteressen zu gewährleisten, bedarf es – unabhängig von einer unmittelbaren Bedrohung – einer Reihe von Vorsorgemaßnahmen, u. a. zur Ausstattung der Streitkräfte mit erforderlichem Material und Gerät, um für einen Verteidigungsfall oder sonstigen Militäreinsatz gerüstet zu sein (Sicherheitsvorsorge).

Für die Versorgung mit Rüstungsgütern über Staatsgrenzen hinweg existiert bislang noch kein ausreichend funktionierendes System.

3. Mit dem neuen § 7 Absatz 2 Nr. 5 wird die Beschränkungsmöglichkeit näher konkretisiert. Rechtsgeschäfte über den Erwerb gebietsansässiger Unternehmen, die Rüstungsgüter herstellen oder entwickeln oder Kryptoprodukte herstellen, sowie Rechtsgeschäfte über den Erwerb von Anteilen an diesen Unternehmen können beschränkt werden, um die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten. § 7 Absatz 2 Nr. 5 legt dies näher dar. Demnach sind wesentliche Sicherheitsinteressen insbesondere dann gefährdet, wenn die sicherheitspolitischen Interessen oder die militärische Sicherheitsvorsorge der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt würden.
4. Für die Möglichkeit, den Erwerb von Firmen bzw. Firmenanteilen durch ausländische Interessenten ggf. zu beschränken, sind folgende sicherheitspolitischen Aspekte von Belang:

- a) Nach Art. 17 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrages von Nizza) wird »die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt«. Dies zeigt, dass eine europäische Rüstungspolitik als Teil der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) das Vorhandensein einer auf dem Weltmarkt konkurrenzfähigen europäischen Rüstungsindustrie als unabdingbar ansieht.

Da es verbindliche internationale Absprachen bei der Aufteilung von wehrtechnischen Kernfähigkeiten in Europa im Rahmen einer ESVP noch nicht gibt, sind Schlüsseltechnologien soweit wie möglich zu erhalten, auch um sie als nationalen Beitrag zu gegebener Zeit im europäischen Rahmen einbringen zu können.

Um als gleichberechtigter Partner an der Gestaltung und Umsetzung einer Rüstungszusammenarbeit im Rahmen der ESVP mitwirken zu können, muss Deutschland über entsprechende quantitative und qualitative Rüstungskapazitäten und technologische Fähigkeiten verfügen. Nur so kann im europäischen Rahmen die deutsche Mitgestaltungs- und Kooperationsfähigkeit, insbesondere nach Maßgabe des o. a. Art. 17 EU-Vertrag, gesichert werden. Mit der Änderung des AWG wird Sorge dafür getragen, dass die Bundesrepublik Deutschland den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktiv unterstützen kann.

- b) Entsprechendes gilt darüber hinaus im transatlantischen Kontext. Die transatlantische Rüstungskooperation ist seit Jahrzehnten wesentlicher Bestandteil deutscher und europäischer Sicherheitspolitik und zugleich wichtiges politisches Bindeglied zwischen den nordamerikanischen und europäischen Partnern im Sicherheitsbündnis der NATO. Das Fehlen eines substanziellen wehrtechnischen Beitrags zur gemeinsamen Sicherheit würde der sicherheitspolitischen Plattform Deutschlands und Europas die Grundlage entziehen und die Akzeptanz Deutschlands als gleichwertiger Partner in Frage stellen.
- c) Im Letter of Intent vom 6. Juli 1998 (Nr. 1.5.2) haben sich die sechs europäischen Verteidigungsminister der Länder Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien und Großbritannien verpflichtet, dafür zu sorgen, »dass die volle oder partielle Übernahme eines Rüstungsunternehmens auf ihrem Territorium durch irgendeine juristische Person von außerhalb des Territoriums der Teilnehmer nicht die Versorgungssicherheit bzw. irgendein ande-

res legitimes nationales Sicherheitsinteresse der anderen Teilnehmer beeinträchtigt«.

Dies hat Eingang gefunden in das entsprechende Rahmenübereinkommen vom 27. Juli 2000 (BGBl. II, Nr. 4 vom 2. Februar 2001) zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, dem Königreich Schweden, dem Königreich Spanien und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und der Tätigkeit der europäischen Rüstungsindustrie.

- d) In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Rüstungsindustrie als sicherheitspolitisches Instrument die Voraussetzung für eine eigenständige politische und militärische Handlungsfähigkeit bildet.
- e) Die uneingeschränkte und unkontrollierte Veräußerung Rüstungsgüter produzierender Unternehmen bzw. von Anteilen daran, birgt die Gefahr, dass die Bundesregierung ihrer Pflicht zur Sicherheitsvorsorge infolge eingeschränkter oder nicht gegebener Verfügbarkeit von Rüstungsgütern nicht bzw. nicht in vollem Umfang nachkommen kann.

Daher ist Sorge dafür zu tragen, dass entsprechende Kernfähigkeiten in Deutschland vorhanden sind. Die Verfügbarkeit solcher Kernfähigkeiten ist erforderlich, soweit sie ganz oder teilweise zur Herstellung oder Entwicklung von Rüstungsgütern dienen, die zur Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen, der militärischen Sicherheitsvorsorge oder für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen notwendig sind.

- 5. Gebietsansässige Unternehmen, die Kryptosysteme zum Schutz staatlicher Verschlussachen im Sinne des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vom 20. April 1994 (BGBl. I, S. 867), zuletzt geändert durch Art. 7 des Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002 (BGBl. I, S. 3322), herstellen, werden ebenfalls in die Regelung einbezogen.

Die rasant zunehmende informationstechnische Vernetzung von sicherheitskritischen Bereichen in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im militärischen Bereich und dem Bereich der sensitiven staatlichen Kommunikation, erfordert zuverlässige, vertrauenswürdige und langfristig verfügbare technische Maßnahmen zur Gewährleistung der Informations- und Kommunikationssicherheit. Wesentliches Mittel zur Erfüllung dieser sicherheitspolitischen Anforderungen sind Kryptosysteme.

Die Sicherheit aller kritischen Geschäftsprozesse in den genannten Bereichen ist in hohem Maße von der Vertrauenswürdigkeit der eingesetzten Kryp-

tosysteme abhängig. Aus diesem Grunde müssen für den Bereich des nationalen Geheimschutzes Kryptosysteme in Unternehmen hergestellt werden, die der Geheimschutzbetreuung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit unterliegen.

Durch den ausländischen Erwerb von Unternehmen i. S. des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes kann die Vertrauenswürdigkeit des Fertigungsprozesses im Allgemeinen gefährdet werden. Bei den betroffenen Unternehmen handelt es sich um gebietsansässige Kryptounternehmen, die für den nationalen Geheimschutz relevante Produkte herstellen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Unternehmen über die ausländische Kapitalbeteiligung in den Fokus ausländischer nachrichtendienstlicher Interessen gelangen.

Die Vertrauenswürdigkeit der Hersteller staatlich verwendeter Kryptotechnologien ist die Grundlage vertraulicher Kommunikation der Bundesregierung. Wird diese Vertrauenswürdigkeit beeinträchtigt, können daraus gravierende und nachteilige Folgen entstehen, da ein kurzfristiges Auswechseln von ganzen Netzstrukturen im Allgemeinen nicht möglich ist und zudem sehr hohe Kosten verursachen würde. Zudem muss auch in Zukunft sichergestellt werden, dass es in Deutschland langfristig Firmen gibt, die die genannten Einsatzbereiche mit vertrauenswürdigen Kryptosystemen beliefern können.

## Nummer 2

In Abweichung von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Deutschen Bundesbank für den Bereich Kapital- und Zahlungsverkehr wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als zuständige Behörde für die Entscheidung der Genehmigungsanträge vorgesehen. Die Entscheidung erfolgt im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung, für den Kryptobereich darüber hinaus auch mit dem Bundesministerium des Innern.

## Artikel 2

### Änderung der Außenwirtschaftsverordnung

#### Nummer 1

1. Der Erwerb von Unternehmen, die Güter der Kriegswaffenliste herstellen oder entwickeln oder Verschlüsselungsprodukte zur Wahrung des nationalen Geheimschutzes herstellen oder von Anteilen an solchen Unternehmen wird unter Genehmigungsvorbehalt gestellt, wenn der gebietsfremde Erwerber durch das Rechtsgeschäft 25 % oder mehr der Stimmrechte an dem Unternehmen halten

und dadurch über eine Sperrminorität verfügen würde bzw. Einfluss auf die Geschäftspolitik des Unternehmens nehmen könnte. Der die Genehmigungspflicht auslösende Schwellenwert von 25 % greift dann, wenn durch den geplanten Erwerb der Anteil des gebietsfremden Erwerbers insgesamt 25 % erreicht.

Neben dem unmittelbaren Erwerb eines gebietsansässigen Unternehmens durch einen gebietsfremden Erwerber wird auch der mittelbare Erwerb erfasst. Ein mittelbarer Erwerb liegt beispielsweise auch dann vor, wenn ein gebietsfremder Erwerber Anteile an einem gebietsansässigen Unternehmen (z. B. Beteiligungsgesellschaft) erwirbt, das seinerseits Anteile an einem gebietsansässigen Unternehmen hält, das Güter der Kriegswaffenliste herstellt oder entwickelt oder Kryptoprodukte herstellt.

Ein gebietsansässiges Unternehmen, an dem ein Gebietsfremder bereits 25 % oder mehr der Stimmrechte hält, wird wie ein gebietsfremdes Unternehmen behandelt.

Bei der Berechnung der Anteile des Erwerbers sind auch Anteile anderer Unternehmen einzubeziehen, über die der Erwerber ebenfalls Einfluss auf das gebietsansässige Unternehmen nehmen kann, z. B. Anteile seiner Tochterunternehmen und seiner sonstigen Beteiligungen, falls der Stimmrechtsanteil des Erwerbers an diesen anderen Unternehmen 25 % oder mehr beträgt. Einbezogen werden auch Anteile, die ein anderer für Rechnung des Erwerbers hält.

Im Bereich der Kryptoindustrie bezieht sich die Genehmigungspflicht auf Unternehmen, die Produkte herstellen, die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nach den auf § 35 Abs. 1 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867), zuletzt geändert durch Art. 7 des Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3322), und § 64 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen vom 29. April 1994 (Gemeinsames Ministerialblatt vom 18. Juli 1994, S. 674 ff.) beruhenden Richtlinien zum Geheimschutz von Verschlusssachen beim Einsatz von Informationstechnik für die Kryptierung von Verschlusssachen zugelassen sind.

Die Genehmigungsbehörde wird den Einzelfall unter Abwägung der staatlichen Sicherheitsinteressen und der Freiheit des Kapitalverkehrs bewerten und die Genehmigung nur versagen, wenn das staatliche Interesse überwiegt. Bei dieser Ermessensentscheidung ist auch die wirtschaftliche Existenz des betroffenen Unternehmens gebührend zu berücksichtigen. Im Rahmen der Entschei-

dung sind Auflagen (Nebenbestimmungen i. S. v. § 36 VwVfG) für das Rechtsgeschäft möglich. Damit können auch Fälle gelöst werden, in denen der Rüstungs- oder der für den Geheimschutz relevante Anteil des Unternehmens nur eine betriebswirtschaftlich untergeordnete Bedeutung hat, das staatliche Sicherheitsinteresse an diesem Anteil jedoch beträchtlich ist. In diesen Fällen kann die Genehmigung mit einer Auflage erfolgen, wonach z. B. dieser Unternehmensanteil ausgegliedert werden muss und nicht veräußert werden darf. Der Genehmigungsvorbehalt trägt damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie der in

§ 1 AWG statuierten Freiheit des Außenwirtschaftsverkehrs Rechnung.

Mit dieser Änderung der AWW wird von der neuen Ermächtigung des § 7 Abs. 2 Nr. 5 AWG nur teilweise Gebrauch gemacht. Der Gesetzgeber räumt der Bundesregierung in dieser Ermächtigungsgrundlage die Möglichkeit ein, die Beschränkung auf Unternehmen zu erweitern, die Rüstungsgüter des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste herstellen oder entwickeln.

Durch die Einführung der Genehmigungspflicht werden die Bestimmungen des EG-Vertrages nicht verletzt. Gemäß Art 58 Abs. 1 des Vertrages sind nationale Kapitalverkehrsbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zulässig. Auch die Vorschriften der Europäischen Fusionskontrollverordnung Nr. 4064/89 vom 21.12.1989 (ABl. EG Nr. L 395 vom 30.12.1989) sind nicht verletzt. Nach Artikel 21 Absatz 3 der Fusionskontrollverordnung können nationale Beschränkungen des Erwerbs bei Unternehmen, welche die öffentliche Sicherheit berühren, vorgesehen werden. Von dieser Möglichkeit macht die Bundesregierung Gebrauch.

2. In Abs. 2 wird eine Genehmigungsfiktion geregelt. Einen Monat nach Antragstellung mit den vollständigen Unterlagen muss die Sachentscheidung der Behörde getroffen sein, ansonsten gilt der Antrag als genehmigt. Eine Voranfrage bei der zuständigen Stelle im Vorfeld der Veräußerung bleibt unbenommen; die Stellungnahme darf aber nicht zur Vorwegnahme der Entscheidung in der Sache führen.

## Nummer 2

Ein Verstoß gegen die Genehmigungspflicht stellt eine Ordnungswidrigkeit dar. Nach § 14 des Ordnungswidrigkeitengesetzes kann dabei auch die Handlung des Veräußerers erfasst werden. Darüber hinaus ist das Rechtsgeschäft aufgrund fehlender Genehmigung gemäß § 31 AWG unwirksam.

### Artikel 3

#### Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Mit der Änderung des AWG wird auch die AWV geändert. Artikel 3 stellt sicher, dass die AWV in Zukunft durch Verordnungen geändert werden kann.

### Artikel 4

#### Bekanntmachungserlaubnis

Artikel 4 ermächtigt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, den Wortlaut des AWG in der geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen. Die Bekanntmachung ist aufgrund der bisher erfolgten Änderungsgesetze zum AWG sowie zahlreicher weiterer Änderungen aufgrund anderer Gesetze angezeigt.

### Artikel 5

#### Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten [[www.bmwa.de](http://www.bmwa.de); Bundesregierung, 2004 #687].

## **7. DOKUMENT:**

### **SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE (SGDN)**

Le SGDN agit en liaison étroite et permanente avec la Présidence de la République et le Premier ministre, chef du Gouvernement, sous l'autorité duquel il est placé.

Il fait partie, avec le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) et le Secrétariat Général pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) des trois principaux services sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour nourrir la réflexion interministérielle et coordonner l'action du gouvernement.

Il anime le secrétariat des conseils de défense, présidés par le Président de la République, et le secrétariat des travaux interministériels intéressant la défense et la sécurité présidés par le Premier ministre ou son Cabinet.

Le Secrétaire général de la défense nationale est membre du Conseil de sécurité intérieure. Il instruit et présente au Conseil de sécurité intérieure les questions de sécurité intérieure intéressant la défense, le renseignement et la planification de la sécurité nationale, en liaison avec le secrétaire général de ce conseil.

Le SGDN se situe au point de convergence de l'ensemble des dossiers intéressant la sécurité intérieure et extérieure de la France, qui concernent tous les acteurs de l'Etat.

#### **Missions**

Le SGDN est un facteur essentiel d'animation interministérielle

Secrétariat interministériel, le SGDN donne la priorité à la réflexion, à la préparation de la décision et au suivi de celle-ci. Il coordonne et anime des équipes constituées selon les questions à traiter, avec le concours des ministères concernés, au premier rang desquels la défense, les affaires étrangères, l'intérieur, l'économie et les finances. Les agents du Secrétariat général y contribuent par leur savoir-faire, en fonction des priorités établies par le gouvernement.

Assistant le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de direction générale de la défense (aux termes de l'article 2 du décret du 25 janvier 1978), il anime, en particulier, le travail des ministères dans les procédures interministérielles suivantes:

- pour mémoire: le secrétariat du Conseil de défense, mais aussi sa préparation et le suivi de la mise en oeuvre de ses décisions;
- la préparation des comités et conseils restreints, en particulier ceux qui impliquent l'action de nos forces armées en cas de crises;

- l'exportation des équipements de défense, dans le cadre de la Commission Interministérielle d'Etudes des Exportations de Matériel de Guerre (la CIEEMG);
- les responsabilités en matière de sécurité des systèmes d'information, au titre du décret du 29 janvier 1996, et la présidence de la commission interministérielle pour la Sécurité des Systèmes d'Information (CISSE);
- la protection des informations classifiées et du secret de défense, par des procédures d'habilitation, de contrôle et de réglementation.

### **Rattachement**

Le SGDN constitue un service du Premier ministre.

Secrétaire général de la défense nationale

M. Jean-Claude MALLET, depuis le 24 juillet 1998.

### **Plan d'action**

- Le SGDN contribue à la préparation, à la mise en place et au suivi des réformes de la politique de défense. Il participe à l'achèvement de la réforme des Armées et met en place l'évaluation interministérielle des programmes de défense en tirant notamment les enseignements des crises internationales ou intérieures, ou liées aux deux dimensions – intérieure et extérieure – de notre défense et de notre sécurité, à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Il conduit les travaux interministériels relatifs à la loi de programmation militaire 2003-2008 et l'évaluation de modèle d'armée 2015, à la lumière de l'évolution de notre environnement de sécurité.
- En deuxième lieu, il suit les problèmes liés à l'impact des évolutions scientifiques, techniques et industrielles qui constituent l'environnement de la politique de défense et de sécurité. Il accorde une priorité essentielle aux technologies de l'information et de la communication, apportant à l'Etat une plus grande réactivité, menant une action d'ensemble en matière de sécurisation des systèmes d'information, tant civils que militaires. Il s'agit d'un enjeu majeur, dont le gouvernement fait une mission prioritaire, au travers de l'une des directions du SGDN, la Direction Centrale de la Sécurité des Systèmes d'Information (DCSSI).
- En troisième lieu, le SGDN veille au contrôle des transferts d'armement et participe à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Il anime la politique de prévention, et s'assure de la vigilance de l'Etat. Il entreprend l'actualisation des directives applicables par la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (la CIEEMG) et l'examen des évolutions juridiques et institutionnelles du contrôle. L'action interministérielle tend

ainsi à promouvoir une stratégie homogène d'exportation de nos équipements, dans un cadre juridique et diplomatique cohérent avec les engagements de la France.

- Le quatrième axe concerne la construction de l'Europe en matière de sécurité et de défense. Le SGDN contribue à la réflexion et aux travaux interministériels sur l'Europe de la défense. Il conduit, conjointement avec le SGCI, les travaux interministériels dans les secteurs de l'armement, de l'espace, des technologies nouvelles, de la protection des populations et de la sécurité des approvisionnements.
- Le cinquième axe de travail du Secrétariat général concerne les réflexions, l'évolution de l'organisation de l'Etat, et la mise en oeuvre des décisions, au plan interministériel, s'agissant des infrastructures «vitalles», ou «essentielles», ainsi dénommées parce qu'elles permettent la continuité de la vie de la nation: transport, énergie, systèmes et réseaux de communication et d'information... Il s'agit, dans ces domaines, de tirer les conséquences des tempêtes de l'hiver 1999-2000, du passage à l'an 2000, mais aussi des conditions nouvelles de la conduite des crises sur le territoire national, comme l'a montré, en 2001, l'exemple de Vimy. L'ensemble de ces travaux s'inscrit désormais dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001, de leurs conséquences et de leurs suites.

### **Animer les travaux interministériels relatifs à la programmation et à la planification militaires.**

L'équilibre général, les grandes articulations et le contenu physique des lois de programmation militaire sont arrêtés en Conseil de défense. Le SGDN assure la phase interministérielle de la préparation des projets législatifs qui s'y rattachent.

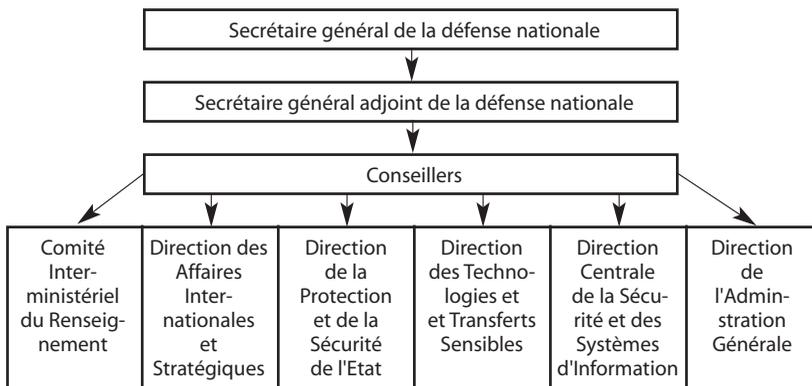
Plusieurs administrations concourent à l'exercice dont les implications diplomatiques, militaires, industrielles et financières sont prises en compte et soumises à l'arbitrage de l'exécutif.

Conformément aux dispositions du décret de 1978, le SGDN assure également, pour le compte des plus hautes autorités de l'Etat et avec le concours des ministères concernés, le suivi des décisions prises en conseil de défense, en particulier celles qui ont trait à la programmation et à la planification militaire ainsi qu'à leur évolution.

## Organisation du SGDN.

Avec le SGDN, la France s'est dotée d'une institution spécifiquement dédiée au travail de coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité.

L'indispensable décloisonnement des administrations, services et états-majors, la croissance des travaux européens et le caractère à la fois interministériel et multilatéral des enjeux de défense et de la sécurité conduisent à renforcer ces aspects de la tâche gouvernementale.



### *Une organisation et des compétences adaptées à la diversité des missions du SGDN*

#### La direction des Affaires Internationales et Stratégiques (AIS)

Elle exerce les fonctions de veille prospective, de synthèse ainsi que de préparation d'arbitrages gouvernementaux en ce qui concerne la dimension internationale, et en particulier européenne, des questions de sécurité et de défense.

Elle assure l'animation et la coordination interministérielle de ces dossiers. A ce titre, elle suit en particulier les différents aspects de la politique française en matière de construction européenne: conduite des crises, militaires ou civiles; politique de l'armement; négociation des grands projets. Elle est aussi chargée de fournir une analyse instantanée ou à moyen terme de l'impact en matière de sécurité des situations conflictuelles, ou potentiellement génératrices de crises, de par le monde.

La coordination de l'activité internationale des différentes composantes du SGDN lui est confiée. Le Centre Interministériel de Traduction (CIT) lui est rattaché.

#### La direction de la Protection et de la Sécurité de l'Etat (PSE)

Chargée d'assurer, en toutes circonstances, la liberté et la sécurité des communications des autorités publiques, cette direction veille parallèlement à la protection et à la sécurité des populations sur le territoire. Elle est organisée autour de trois

missions: la préparation de l'Etat aux risques majeurs et aux nouvelles menaces et aux crises; la protection du secret de la défense nationale et des informations classifiées; la continuité et la sécurité des réseaux et transmissions gouvernementales.

Son action prend en compte la dimension internationale: elle se situe également dans le contexte évolutif des technologies de l'information et de la communication, face aux risques nouveaux qui peuvent affecter les infrastructures vitales du pays.

Le Centre de transmissions gouvernemental, chargé notamment des transmissions du Président de la République et du Premier ministre en France et à l'étranger, ainsi que de l'interconnexion et de la mise en oeuvre des réseaux de transmissions protégées, lui est rattaché.

La direction des Technologies et Transferts Sensibles (TTS)

Elle assure le contrôle des exportations des matériels de guerre.

Elle élabore et propose, à ce titre, des politiques nationales cohérentes dans le respect des engagements internationaux pris par la France. Elle contribue à orienter l'action des services de renseignement et de sécurité dans ces domaines. Elle veille à l'application et aux évolutions des prescriptions du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation.

Elle est chargée de la coordination interministérielle des capacités de l'Etat contre la prolifération des armes de destruction massive.

Elle participe aussi au renforcement de la protection du patrimoine technique et scientifique français, ainsi qu'à la veille générale et stratégique dans les domaines nucléaire, spatial, balistique, biologique et chimique. Elle vise, enfin, à la préservation des intérêts de sécurité nationale qui pourraient être affectés par les restructurations de notre industrie de défense.

### **La direction Centrale de la Sécurité des Systèmes d'Information (DCSSI)**

Dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information, les textes en vigueur et pratiques accompagnant leur mise en oeuvre conduisent à centrer l'action menée par cette direction sur quatre grandes catégories de fonctions:

- la fonction de contribution à la définition interministérielle et à l'expression de la politique gouvernementale en matière de sécurité des systèmes d'information;
- la fonction de régulation qui consiste, en particulier, à délivrer les autorisations, agréments ou certificats prévus par les textes, et à jouer le rôle d'autorité nationale de régulation en matière de sécurité des systèmes d'information;

- la fonction opérationnelle, sous forme de prestations de services, en priorité au profit des administrations et organismes publics, pour évaluer, connaître et faire connaître les vulnérabilités et les menaces, aider à prévenir et contrer les attaques portées aux systèmes d'information;
- la fonction de centre de référence et d'expertise scientifique et technique. Le Comité Interministériel du Renseignement (CIR)  
Il assure le secrétariat des réunions interministérielles concernant le renseignement.

Il établit, au profit des plus hautes autorités de l'Etat, des synthèses des renseignements et des notes d'anticipation et d'alerte. Il organise et anime les groupes de travail prévus par le Plan National de Renseignement (PNR) dont il coordonne l'élaboration dans son ensemble.

La direction de l'Administration Générale (AG)

Chargée des activités de gestion administrative, financière et humaine du SGDN, son rôle est de coordonner, en la matière, l'ensemble du travail des différentes directions et services du Secrétariat général.

Le SGDN compte près de 300 agents. Civils et militaires, ingénieurs, diplomates, membres du corps préfectoral ou universitaires, à quelque niveau de responsabilité qu'ils se trouvent, les femmes et les hommes qui y travaillent forment une communauté, consciente des enjeux de la défense et de la sécurité du pays et du rôle qu'ils y jouent.



## LITERATURVERZEICHNIS

---

- Adams, Gordon. 2000. »Convergence or Divergence: The Future of the Transatlantic Defence Industry.« In: S. Duke (Hrsg.), *Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity*. Maastricht, S. 161-208.
- Bauer, Harald. 1994. »Die autonome Sicherheitspolitik Frankreichs und ihre industrielle Konsequenzen.« In: W. Karl (Hrsg.), *Rüstungskoooperation und Technologiepolitik als Problem der westeuropäischen Integration*. Opladen: Leske + Budrich, S. 175-230.
- Beck, Ulrich. 2003. »Make Law, not War.« *Der Spiegel*, 2/2003, 6.1.2003, Seiten 56 f.
- Braunberger, Gerald. 2002. »Zeitenwende in der Ordnungspolitik.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.12.2002.
- Braunberger, Gerald. 2004. »Patriotische Manager.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.5.2004.
- Brzoska, Michael und Kühle, Hartmut. 2002. *Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik*. Bonn: BICC.
- Bundesministerium der Finanzen. 2003. 18. *Subventionsbericht für die Jahre 1999-2002*. Berlin.
- Bundesministerium für Verteidigung. 1998. *Bericht zur Lage der deutschen wehrtechnischen Industrie*. Wehrdienst, 11.1. bis 1.3.1999. Bonn Hauptabteilung Rüstung.
- Bundesministerium für Verteidigung. 2003. *Die Lage der deutschen wehrtechnischen Industrie 2002*. [http://www.bmvg.de/sicherheit/030711\\_wehrtechnik\\_2002.php](http://www.bmvg.de/sicherheit/030711_wehrtechnik_2002.php). Berlin Hauptabteilung Rüstung.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. 2002. *Bericht des Koordinators für die Deutsche Luft- und Raumfahrt*. Berlin. 5.2.2002.
- Bundesrat. 2004. *Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat. Elfte Gesetz zur Änderung des AWG und der AWV*. Drucksache 394/04. Berlin. 11.6.2004.
- Bundesregierung. 1997. *Lage und Zustand der Bundeswehr*. Bundestagsdrucksache 13/847. Bonn. 9.8.1997.
- Bundesregierung. 2000. *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*. Bundesministerium für

- Wirtschaft und Arbeit. Published: 19.1.2000. Accessed: 30.10.2002. URL: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).
- Bundesregierung. 2004a. *Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz u.a.* Bundestagsdrucksache 15/2363. Berlin. 15.1.2004.
- Bundesregierung. 2004b. *Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)*. Bundestagsdrucksache 15/2537. Berlin. 18.2.2004.
- Bundesverband der Deutschen Industrie. 2004. *Zum vorgeschlagenen Genehmigungsvorbehalt für den Erwerb von Anteilen an Unternehmen der wehrtechnischen und kryptotechnischen Industrie*. Berlin BDI. 19.4.2004.
- Bureau of Export Administration. 1998. *Inventory of Barriers to U.S. Military Exports*. Washington. November 1998.
- Cornu, Christophe. 2001. »Fortress Europe – Real or Virtual?« In: B. Schmitt (Hrsg.), *Between Cooperation and Competition: The Transatlantic Defence Market*. Paris: Institute for Security Studies.
- Defense Science Board. 1999. *Final Report of the Defense Science Board Task Force on Globalization and Security*. Washington D.C. Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology. December 1999.
- DGB-Bundesvorstand (Hrsg.). 1984. *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Privatisierungspolitik der Bundesregierung vom 4. Dezember 1984*. DGB-Informationsdienst. Düsseldorf.
- Dinkelacker, Diana; Frenzel, Markus und Rohde, Joachim. 2002. »The US-Armaments Industry Goes Europe? Der Fall der Howaldtswerke Deutsche Werft AG.« *SWP-Aktuell*, 31.
- Dombrowski, Peter J.; Gholz, Eugene und Ross, Andrew L. 2003. *Military Transformation and the Defense Industry after Next. The Defense Industrial Implications of Network-Centric Warfare*. Newport, R.I.
- Dunne, Paul J. und Macdonald, Gordon. 2001. »Procurement in the post cold war world: a case study of the UK.« In: C. Serfati (Hrsg.), *The restructuring of the European defence industry: Dynamics of change*. Brüssel, S. 101-122.
- Eichhorn, Peter und Greiling, Dorothea. 1995. »Die europäische Industriepolitik zur Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung.« *Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 24/95, 9. Juni, Seiten 18-25.
- Eliassen, Kjell A. und Skriver, Markus. 2002. *European Defense Procurement and Industrial Policy: The Case of Spain*. ISSN 1500-2683. Sandvika Centre for European and Asian Studies. 6/02.

- Enders, Thomas. 2003. »Network Enabled Capabilities.« *Griephan special*, 04/03, Dezember 2003.
- Enders, Thomas. 2004. »Transformation und »Network-Enabled Capabilities.«« *Soldat und Technik*, Februar 2004, Seiten 16-22.
- Europäischer Konvent. 2002. *Bericht des Vorsitzenden der Gruppe VIII »Verteidigung« an den Konvent*. CONV 461/02, WG VIII 22. Brüssel. 16. Dezember 2002.
- Europäischer Konvent. 2003. *Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*. Brüssel. 20. Juni.
- Europäischer Metallgewerkschaftsbund. 2003. Wehrtechnik in Europa: Politische Verantwortung, industrielle Entwicklung, beschäftigungspolitische Perspektiven. EMB Memorandum. Brüssel.
- European Association of Aerospace Industries. 2000. *Results of the 1999 Statistical Survey*. Brüssel AECMA. Dezember 2000.
- European Commission. 1998. *1998 Report on United States Barriers to Trade and Investment*. Brüssel EU. Oktober 1998.
- Feldmayer, Karl. 2003. »Verteidigungsbereitschaft entfällt.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.12.2003.
- Feldmayer, Karl. 2004. »Wie vor 15 Jahren – und doch anders.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.7.2004.
- Fischer, Martina. 1994. »Rüstungs- und Industriepolitik in Spanien. Versuche technologischer Ankopplung an Westeuropa.« In: W. Karl (Hrsg.), *Rüstungskoperation und Technologiepolitik als Problem der westeuropäischen Integration*. Opladen: Leske + Budrich, S. 49-107.
- Flehtner, Stefanie. 2004. *Neue Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Verfassungsentwurf des Konvents und die Sicherheitsstrategie von Solana*. Frankfurt am Main: IG Metall.
- Frenzel, Markus. 2002. *Europäische Integration im Bereich der Rüstungspolitik. Die europäische Rüstungsindustrie zwischen politischen Zwängen und wirtschaftlichen Erfordernissen*. Otto-Suhr-Institut. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung. 2003. »Rüstungsexportbericht 2002 der GKKE.« *Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung*, Bd. 32.
- Germis, Carsten. 2004. »Im letzten Moment noch ausgebootet.« *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11.7.2004.
- Gerybadze, Alexander. 1988. *Raumfahrt und Verteidigung als Industriepolitik? Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft und den internationalen Handel*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

- Grobys, Marcel. 2004. »Mitbestimmung lässt sich künftig umgehen.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.7.2004.
- Guddat, Martin. 2000. »In der Rüstungspolitik müssen die Weichen jetzt gestellt werden.« *Soldat und Technik*, 2/2000, Seiten 74-75.
- Halsbury's Law of England. *Trade, Industry and Industrial Relations*.
- Hanel, Dieter. 2003. »Die Rüstungsindustrie in Deutschland.« *Soldat und Technik*, August, Seiten 15-21.
- Hartley, Keith und Sandler, Todd. 2003. »The Future of the Defence Firm.« *Kyklos*, Bd. 56, Fasc. 3, Seiten 361-380.
- Hellmann, Gunther. 1996. »Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany.« *Mershon International Studies Review*, Bd. 40, Supplement 1, April 1996, Seiten 1-40.
- IG Metall. 2002. *Zukunftsmanifest: Offensive 2010. Chancen für eine bessere Zukunft*. Frankfurt am Main.
- Karl, Wilfried. 1994. »Die Bundesrepublik als integrationspolitischer Muster-schüler?« In: W. Karl (Hrsg.), *Rüstungskoooperation und Technologiepolitik als Problem der westeuropäischen Integration*. Opladen: Leske + Budrich, S. 230-291.
- Kerber, Markus C. 2002a. »Rüstungsbeschaffung. Internationaler Wettbewerb und Ordnungspolitik.« *Wehrtechnik*, III/2002, Seiten 27-32.
- Kerber, Markus C. (Hrsg.). 2002b. *Zur Lage der Heeresindustrie in Europa*. Texte und Materialien zur gewerkschaftlichen und sicherheitspolitischen Diskussion. Frankfurt am Main: IG Metall.
- Kerber, Markus C. 2002c. »Zur politischen Ökonomie der wehrtechnischen Industrie. Anmerkungen zu den industriepolitischen Voraussetzungen deutscher Souveränität.« *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2-3/2002 »Bundeswehr, Gewerkschaften, Demokratie«, Seiten 98-104.
- Koch, Moritz. 2003. *Kontinuität statt Wandel in der deutschen Rüstungsexportpolitik? Eine Analyse rot-grüner Politikgestaltung von 1998 bis 2002*. Institut für politische Wissenschaft, Fachbereich 05. Hamburg: Universität Hamburg.
- Kolbow, Walter. 2002. »Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Verteidigung Walter Kolbow.« First Congress on European Defence. Bonn-Bad Godesberg, 2. Dezember.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2003. *Europäische Verteidigung – Industrie- und Markt Aspekte. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. KOM (2003) 113 endgültig. Brüssel EU. 11.3.2003

- Küchle, Hartmut. 2001. *Rüstungsindustrie im Umbruch. Strategien deutscher Unternehmen und Ansätze einer europäischen Neuordnung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Küchle, Hartmut. 2002a. »Europäische und transatlantische Perspektiven der wehrtechnischen Industrie.« *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2-3/2002 »Bundeswehr, Gewerkschaften, Demokratie«, Seiten 105-113.
- Küchle, Hartmut. 2002b. *Formen und Auswirkungen der »Globalisierung« in der Rüstungsindustrie auf den deutschen Standort und die Arbeitsplätze*. Frankfurt am Main.
- Küchle, Hartmut. 2002c. *Transatlantische Zusammenarbeit oder Abschottung – Rüstungsindustrie am Scheideweg*. Frankfurt am Main.
- Küchle, Hartmut. 2004a. »Restructuring and Conversion of the Defense Industry.« In: Bonn International Center for Conversion (Hrsg.), *Conversion Survey 2004. Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Küchle, Hartmut. 2004b. *Rüstungsindustrie transatlantisch? Auswirkungen auf den deutschen Standort*. Düsseldorf. Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 131.
- Küchle, Hartmut; Sokol, Steven E. und Cremer, Ingo. 1999. *Integrierte Arbeitsmarktprojekte auf Konversionsflächen: Auswertung ausgewählter Beispiele verschiedener Bundesländer*. brief 13. Bonn Bonn International Center for Conversion. Januar 1999.
- Lachowski, Zdzislaw. 2002. »The military dimension of the European Union.« In: S. I. P. R. Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2002*. Oxford, S. 151-175.
- Lemke, Hans-Dieter. 2003. *Welche Bundeswehr für den neuen Auftrag? Die Freiwilligenarmee ist die bessere Lösung*. S 26. Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Juni.
- Lutz, Dieter S. 2000. »Die Zukunft der Bundeswehr – Von der Wehrpflicht zur Berufsarmee.« In: R. Mutz et al (Hrsg.), *Friedensgutachten 2000*. Münster: Lit Verlag, S. 168-176.
- Mampaey, Luc. 2001. »Ownership and regulation of the defence industrial base: the French case.« In: C. Serfati (Hrsg.), *The restructuring of the European defence industry: Dynamics of change*. Brüssel, S. 123-144.
- Martin, Stephen; Keith, Hartley und Stafford, Bernard. 1999. »The economic impacts of restricting UK arms exports.« *International Journal of Social Economics*, Bd. 26, 6, 1999, Seiten 779-801.

- Maull, Hanns W. 2002. »Die Außenpolitik der rot-grünen Koalition: Kontinuität und Wandel.« In: Wolfgang Wagner et al. (Hrsg.), *Die Internationale Politik 1999-2000*. München.
- Mawdsley, Jocelyn. 2002a. *European Defense Procurement and Industrial Policy: The Case of Britain*. ISSN 1500-2683. Sandvika Centre for European and Asian Studies. 9/02.
- Mawdsley, Jocelyn. 2002b. *European Defense Procurement and Industrial Policy: The Case of Germany*. ISSN 1500-2683. Sandvika Centre for European and Asian Studies. 10/02.
- Mawdsley, Jocelyn. 2003a. »Die Rolle der ESVP in einer kooperativen Weltordnung.« In: R. Mutz et al (Hrsg.), *Friedensgutachten*. Münster: LIT.
- Mawdsley, Jocelyn. 2003b. *The European Union and Defence Industrial Policy*. Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC).
- Mayhew, Emma. 2002. »A Critical Analysis of New Labour's Rationales for Supporting Military Exports.« British International Studies Association annual conference. London School of Economics, 16. Dezember.
- Meier-Klodt, Cord. 2002. »Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand.« *SWP-Studie*, S 34, Seiten 21.
- Ministry of Defence UK. 2002. »Defence Industrial Policy.« *Ministry of Defence Policy Papers*, No. 5.
- Molas-Gallart, Jordi. 1998. »Defence Procurement as an Industrial Policy Tool: the Spanish Experience.« *Defence and Peace Economics*, Bd. 9, Nr. 1-2, Seiten 63-81.
- Müller, Friedemann. 2003. »Gas für alle.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.8.2003.
- Nassauer, Otfried und Steinmetz, Christopher. 2003. *Rüstungskooperation zwischen Deutschland und Israel*. Berlin.
- Petry, Detlev. 2002a. »Das BWB nimmt seine neue Struktur ein.« *Soldat und Technik*, Dezember.
- Petry, Detlev. 2002b. »Das neue BWB. Ausgangslage und Randbedingungen.« *Wehrtechnik*, II/2002, Seiten 7-14.
- Project Consult/Syndx. 2004. *Die Zukunft der europäischen Verteidigungsindustrie – Diskussionsgrundlage für die EMB-Konferenz in Brüssel am 10/11. Dezember 2003*. Frankfurt am Main.
- Raes, Jean-Pierre. 2003. *Restrictions on Foreign Ownership: European Community and International Framework*. Brüssel Europäische Kommission. Februar 2003.

- Rauch, Elmar. 2003a. *Beschränkungen des Erwerbs durch Gebietsfremde von Unternehmen oder Unternehmensteilen, die Rüstungsgüter herstellen, in den USA und in den Partnerstaaten der Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie vom 6.7.1998. Rechts- und praxisvergleichende Untersuchung durchgeführt im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V.* Berlin. 2.5.2003.
- Rauch, Elmar. 2003b. »Zur Notwendigkeit der Integration der Rüstungsindustrie in den Gemeinsamen Markt durch Abschaffung des Artikels 296 des EU-Vertrages.« Die Zukunft der europäischen Rüstungsindustrie. Konferenz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes. Brüssel, 10./11. Dezember.
- Rauch, Elmar. 2004. *Rüstungsmarkt und Europäischer Verfassungsentwurf.* Berlin.
- Rheinmetall. 1999. *Rheinmetall mit neuen Perspektiven. Geschäftsbericht 1998.* Düsseldorf.
- Richter, Thilo. 2004. *Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Nationale Sicherheit im Gemeinsamen Markt.* Institut für Öffentliches Recht. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- Rinke, Andreas. 2003. »Deutsche Sicherheitspolitik – ohne Visionen.« *Handelsblatt*, 20.5.2003.
- Rohde, Joachim. 1999. »Deutsche Rüstungsexportkontrolle: Hürde für die europäische Integration?« *SWP – aktuell*, No. 49 / Dezember 1999.
- Rohde, Joachim. 2002. »Zur Rolle von Bundeswehr und Rüstungswirtschaft in einer europäischen Sicherheitspolitik.« *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2-3/2002 »Bundeswehr, Gewerkschaften, Demokratie«, Seiten 114-121.
- Sakazaki, Mel. 2000. *An Assessment of Impediments to Transatlantic Industrial Cooperation.* Arlington System Planning Corporation.
- Schmid, Thomas. 2003. »Wir Phönixe.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Schmitt, Burkard. 2000. »From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe.« *Chaillot Papers*, Bd. 40, July 2000.
- Schmitt, Burkard. 2001. *Towards a common European export policy for defense and dual-use items?*
- Schneiderhan, Wolfgang. 2004. »Die Bundeswehr im 21. Jahrhundert.« *Soldat und Technik*, Januar 2004.
- Schnell, J. 2004. *Zur Reform der Bundeswehr aus ökonomischer Sicht. Aktualisierung von Studienergebnissen.* München Universität der Bundeswehr. Juni 2004.

- Schröder, Gerhard. 2002. »Industriepolitik – eine Aufgabe für Europa.« *Financial Times*, 29.4.2002.
- Senghaas, Dieter. 1995. »Deutschlands verflochtene Interessen.« *Internationale Politik*, Seiten 31-37.
- Serfati, Claude. 2001a. »The Adaptability of the French Armaments Industry in an Era of Globalization.« *Industry and Innovation*, Bd. 8, Nr. 2, Seiten 211-239.
- Serfati, Claude. 2001b. »The aerospace industry: a case for European integration?« *In: C. Serfati (Hrsg.), The restructuring of the European defence industry: Dynamics of change*. Brüssel, S. 167-192.
- Simon, Gunnar. 1996. »Zukunftschancen der deutschen Rüstungsindustrie.« *Soldat und Technik*, 5/1996.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. 1998. *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die Grünen*. Bonn. 20. Oktober 1998.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. 2002. *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen*. Berlin. 16. Oktober.
- SPD-Bundestagsfraktion. 2000. *Die Zukunft der GASP. Sozialdemokratische Perspektiven für die »Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik« der Europäischen Union*. Berlin.
- Stockholm International Peace Research Institute. 1999. *Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Stockholm International Peace Research Institute. 2003. *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: Oxford University Press.
- Struck, Peter. 2002. *Einlassung des Bundesministers der Verteidigung anlässlich der Pressekonferenz zur Weiterentwicklung der Bundeswehr-Reform*. Berlin. 5. Dezember.
- Struck, Peter. 2003. *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Berlin. 21. Mai 2003.
- Struck, Peter. 2004. *Weiterentwicklung der Bundeswehr: Wegmarken für den neuen Kurs*. BMVg, Berlin, 13.1.2004.  
URL: [http://www.bundeswehr.de/wir/print/040113\\_kdb.php](http://www.bundeswehr.de/wir/print/040113_kdb.php).
- Szyszczak, Erika. 2002. »Golden Shares and Market Governance.« *In: N.N. (Hrsg.), Legal Issues of Economic Integration*. Kluwer Law International, S. 255-284.

- Tofaute, Hartmut. 1994. *Der große Ausverkauf. Die Privatisierung von Bundesunternehmen durch die Regierung Kohl*. Köln: Bund Verlag.
- US Department of Commerce. 2001. *Offsets in Defense Trade. Fifth Annual Report to Congress*. Washington, D.C. Mai 2001.
- US General Accounting Office. 1996. *Foreign Investment Laws and Policies Addressing National Security Concerns*. NSIAD-96-91. Washington GAO. April 1996.
- US General Accounting Office. 2000. *Identifying Foreign Acquisitions Affecting National Security Can Be Improved*. Washington D.C. GAO. 29. Juni 2000.
- Villepin, Dominique de und Fischer, Joschka. 2002. *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. CONV 422/02, contrib 150. Brüssel Europäischer Konvent. 22. November 2002.
- Vlachos-Dengler, Katia. 2002. *From National Champions to European Heavyweights: The Development of European Defense Industrial Capabilities Across Market Segments*.
- von Bredow, Wilfried. 2003. »Auf leisen Sohlen zur Weltpolitik.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Mai.
- Weizsäcker, Richard von et al. 2000. *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung*. Berlin / Bonn.
- Zakheim, Dov S.; Weinberger, Sharon A. und Sakazaki, Melvin. 2000. *Export Control and Transatlantic Cooperation: The Implications of U.S.-European Negotiations on Export Reform*. Arlington, Va System Planning Corporation. 31.12.2000.
- Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr. 2002. *Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert*. Waldbröhl. 30. September



## VERZEICHNIS DER INTERVIEWPARTNER

---

- Beck, Geerd A. Rheinmetall DeTec, Vice President, Strategic Management. Beauftragter des Vorstands.
- Denker, Wolf-Peter. EADS Berlin, Vizepräsident für Regierungs- und politische Beziehungen.
- Dugher, Michael. Special Adviser to the Secretary of State for Defence, London.
- Herr Heinemann. Deutsche Botschaft Paris, Stellvertretender wehrtechnischer Attaché.
- Hesse, Richard. EADS München, Direktor Export.
- Jacquemard, Hans-Joachim. Rheinmetall DeTec, Direktor der Internationalen Abteilung.
- Kerber, Dr. Markus. Privatdozent an der TU Berlin.
- Launay, Jacques. Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), Stellvertretender Leiter der Abteilung für europäische und strategische Angelegenheiten.
- Mogilowski, Jürgen. Deutsche Botschaft London, Wehrtechnischer Attaché.
- Nitzsch, Herbert von. Blohm+Voss, Vorstandsvorsitzender.
- Ranquet, Robert. Ministère de la Défense, Stellvertretender Leiter der Abteilung für strategische Angelegenheiten.
- Rauch, Dr. Elmar, RA. Früherer Referatsleiter in der Hauptabteilung Rüstung des BMVg und Vertreter des deutschen Rüstungsdirektors bei der NATO und der WEU.
- Richter, Thilo. Universität Bonn, Institut für öffentliches Recht.
- Sahm, Udo. Deutsche Botschaft Paris, Stellvertretender wehrtechnischer Attaché.
- Schaaf, Dr. Peter. Leiter des Arbeitskreises »Wehrtechnik und Arbeitsplätze in der IG Metall«, Frankfurt am Main.
- Stierle, Yves. GIAT Industries, Directeur Commerciale et des Affaires Internationales Adjoint, Versailles Cedex.
- Stoebe, Andreas. Oberstleutnant i.G., BMVg-Planungsstab.
- Taufer-Knöpfel. Deutsche Botschaft Paris, Wehrtechnische Attachée.
- Theile, Dr. Burkhard. Rheinmetall DeTec, Head of Strategic Corporate Development and Technology.
- Ventker, Winfried. BMVg Berlin, MinR im Planungsstab.

- Weisser, Ulrich. Vizeadmiral a.D., ehemaliger Chef des Planungsstabes.
- Wiczorek, Dr. Helmut, ehemaliger Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages.
- Zumkley, Peter, ehemaliger Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages.

Von Project Consult GmbH/Syndex zur Verfügung gestellte Interviews mit:

- Bergschneider, Ralf. Krauss-Maffei Wegmann, Betriebsratsvorsitzender.
- Bouland, Hans. Stork N.V.
- Bregenzer, Lothar. BMVg, Ministerialdirigent.
- Frank, Werner. BMVg Bonn, Regierungsdirektor.
- Gertz, Oberst, Deutscher Bundeswehrverband.
- Gevers, Francis. Western European Armaments Group, Brüssel.
- Pottmeyer, Dr. Klaus. Rheinmetall, Stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Personal/Verwaltung, Handlungsbevollmächtigter.
- Vopel, Ronald. EU-Generaldirektion.
- Vieleers, André. Stork N.V.

**In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler</i> <b>Telekommunikation im Aufbruch</b>	10,23	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> <b>Lost in Space: Die eigene wissen- schaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen</b>	14,32	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> <b>Störfallrecht und Betriebsverfassung</b>	10,23	13053	3-935145-25-X
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidlring</i> <b>Interessenvertretung und Expertenwissen</b>	13,29	13054	3-935145-28-4
55	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen in Bayern</b>	15,00	13055	3-935145-29-2
56	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen Sozialer Arbeit</b>	23,00	13056	3-935145-30-6
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> <b>Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft</b>	12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> <b>Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung</b>	15,00	13058	3-935145-32-2
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> <b>Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie</b>	10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> <b>Welthandelsorganisation und Sozialstandards</b>	7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> <b>Bündnisse für Arbeit im Betrieb</b>	11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> <b>Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen</b>	9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> <b>GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels</b>	12,00	13063	3-935145-37-3
64	<i>Achim Truger/Rudolf Welzmüller</i> <b>Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur</b>	13,00	13064	3-935145-38-1
65	<i>Martin Sacher/Wolfgang Rudolph</i> <b>Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen</b>	19,00	13065	3-935145-39-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
66	<i>Volker Meinhardt/Ellen Kirner/ Markus Grabka/Ulrich Lohmann/Erika Schulz</i> <b>Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung</b>	12,00	13066	3-935145-40-3
67	<i>Thomas Ebert</i> <b>Langfrist-Arbeitszeitkonten und Sozialversicherung</b>	12,00	13067	3-935145-41-1
68	<i>Jan Prieue unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt</i> <b>Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit</b>	23,00	13068	3-935145-42-X
69	<i>Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss</i> <b>Kollektives Handeln</b>	30,00	13069	3-935145-43-8
70	<i>Bernhard Nagel</i> <b>Mitbestimmung in öffentlichen Unter- nehmen mit privater Rechtsform und Demokratieprinzip</b>	12,00	13070	3-935145-44-6
72	<i>Eva Kocher</i> <b>Gesetzesentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht</b>	12,00	13072	3-935145-46-2
73	<i>Hans-Böckler-Foundation (ed.)</i> <b>Future Works</b>	10,00	13073	3-935145-47-0
74	<i>Reinhard Schüssler/Claudia Funke</i> <b>Vermögensbildung und Vermögensverteilung</b>	16,00	13074	3-935145-48-9
75	<i>Ingrid Ostermann (Hrsg.)</i> <b>Perspektive: GLOBAL! Inter-nationale Wissenschaftlerinnenkooperationen und Forschung</b>	20,00	13075	3-935145-49-7
76	<i>Christine Schön</i> <b>Betriebliche Gleichstellungspolitik</b>	12,00	13076	3-935145-50-0
77	<i>Volker Korthäuer/Marius Tritsch</i> <b>US-Cross-Border-Lease</b>	8,00	13077	3-935145-51-9
78	<i>Jörg Towara</i> <b>Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,50	13078	3-935145-52-7
79	<i>Anja Riemann</i> <b>Auswertung und Darstellung gesetzlicher Bestimmungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,00	13079	3-935145-53-5
80	<i>Heide Pfarr/Elisabeth Vogelheim</i> <b>Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit</b>	12,00	13080	3-935145-56-X
81	<i>Wilfried Kruse/Daniel Tech/Detlev Ullenbohm</i> <b>Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen</b>	12,00	13081	3-935145-57-8

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
82	<i>Stefan Bach/Bernd Bartholmai</i> <b>Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland</b>	12,00	13082	3-935145-58-6
83	<i>Charlotte Wahler (Hrsg.)</i> <b>Forschen mit Geschlecht? Zwischen Macht und Ohnmacht: Frauen in der Wissenschaft</b>	20,00	13083	3-935145-59-4
84	<i>Henry Schäfer</i> <b>Sozial-ökologische Ratings am Kapitalmarkt</b>	16,00	13084	3-935145-60-8
85	<i>Maliszewski/Neumann</i> <b>Bündnisse für Arbeit – Best Practice aus Ländern und Regionen</b>	14,00	13085	3-935145-61-1
86	<i>Matthias Müller</i> <b>International Accounting Standards</b>	9,00	13086	3-935145-62-4
87	<i>Arno Prangenberg</i> <b>Grundzüge der Unternehmensbesteuerung</b>	8,00	13087	3-935145-63-2
88	<i>Klaus Jacobs/Jürgen Wasem</i> <b>Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration</b>	12,00	13088	3-935145-64-0
89	<i>Thomas Schönwälder</i> <b>Begriffliche Konzeption und empirische Entwicklung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik Deutschland – eine kritische Betrachtung</b>	25,00	13089	3-935145-65-9
90	<i>Helene Mayerhofer</i> Handbuch Fusionsmanagement <b>Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen</b>	10,00	13090	3-935145-66-7
91	<i>Helene Mayerhofer</i> Handbuch Fusionsmanagement <b>Fusionsbedingte Integration verschiedener Organisationen</b>	10,00	13091	3-935145-67-5
92	<i>Hans-Erich Müller</i> Handbuch Fusionsmanagement <b>Übernahme und Restrukturierung: Neuausrichtung der Unternehmensstrategie</b>	8,00	13092	3-935145-68-3
93	<i>Christian Timmreck</i> Handbuch Fusionsmanagement <b>Unternehmensbewertung bei Mergers &amp; Acquisitions</b>	10,00	13093	3-935145-69-1
94	<i>Volker Korthäuer, Manuela Aldenhoff</i> Handbuch Fusionsmanagement <b>Steuerliche Triebfedern für Unternehmensumstrukturierungen</b>	6,00	13094	3-935145-70-5
95	<i>Dieter Behrendt</i> <b>Ökologische Modernisierung: Erneuerbare Energien in Niedersachsen</b>	11,00	13095	3-935145-73-X

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
96	<i>Uwe Wilkesmann/Ingolf Rascher</i> <b>Wissensmanagement – Analyse und Handlungsempfehlungen</b>	12,00	13096	3-935145-71-3
97	<i>Tanja Klenk/Frank Nullmeier</i> <b>Public Governance als Reformstrategie</b>	12,00	13097	3-935145-72-1
98	<i>Reiner Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/ Manfred Weiss (eds.)</i> <b>European Integration as a Social Experiment in a Globalized World</b>	14,00	13098	3-935145-74-8
99	<i>Angelika Bucerius</i> <b>Alterssicherung in der Europäischen Union</b>	25,00	13099	3-935145-75-6
100	<i>Werner Killian/Karsten Schneider</i> <b>Die Personalvertretung auf dem Prüfstand</b>	12,00	13100	3-935145-76-4
102	<i>Susanne Felger/Angela Paul-Kohlhoff</i> <b>Human Resource Management</b>	15,00	13102	3-935145-78-0
103	<i>Paul Elshof</i> <b>Zukunft der Brauwirtschaft</b>	16,00	13103	3-935145-79-9
104	<i>Henry Schäfer/Philipp Lindenmayer</i> <b>Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating</b>	19,00	13104	3-935145-80-2
107	<i>Axel Olaf Kern/Ernst Kistler/Florian Mamberer/ Ric Rene Unteutsch/Bianka Martolock/ Daniela Wörner</i> <b>Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung</b>	18,00	13107	3-935145-84-5
108	<i>Dea Niebuhr/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem/ Stefan Greß</i> <b>Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung</b>	28,00	13108	3-935145-85-3
109	<i>Yasmine Chahed/Malte Kaub/Hans-Erich Müller</i> <b>Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland</b>	14,00	13109	3-935145-86-1
110	<i>Klaus Löbbe</i> <b>Die europäische Chemieindustrie</b>	25,00	13110	3-935145-87-X
113	<i>Uwe Fachinger, Anna Frankus</i> <b>Selbstständige im sozialen Abseits</b>	13,00	13113	3-935145-90-X
114	<i>Frank Havighorst</i> <b>Jahresabschluss von Krankenhäusern</b>	14,00	13114	3-935145-91-8
115	<i>Achim Sollanek</i> <b>Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht</b>	10,00	13115	3-935145-92-6
120	<i>Andreas Boes, Michael Schwemmler unter Mitarbeit von Ellen Becker</i> <b>Herausforderung Offshoring</b>	15,00	13120	3-935145-97-7

**Bestellungen  
bitte unter  
Angabe der  
Bestell-Nr. an:**



Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40  
E-Mail: mail@setzkasten.de

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Im Magazin »Mitbestimmung« und den »WSI-Mitteilungen« informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 0211/7778 - 225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

