ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bardt, Hubertus

Working Paper

Verteidigungswirtschaft: Industriepolitik statt "Kriegswirtschaft"

IW-Policy Paper, No. 10/2024

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Bardt, Hubertus (2024) : Verteidigungswirtschaft: Industriepolitik statt "Kriegswirtschaft", IW-Policy Paper, No. 10/2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/306357

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Verteidigungswirtschaft: Industriepolitik statt „Kriegswirtschaft“

Hubertus Bardt

Köln, 02.10.2024

IW-Policy Paper 10/2024

Aktuelle politische Debattenbeiträge

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Herausgeber
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com
@iw_koeln

LinkedIn
@Institut der deutschen Wirtschaft

Instagram
@IW_Koeln

Autor

Prof. Dr. Hubertus Bardt
Geschäftsführer
bardt@iwkoeln.de
0221 – 4981-750

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:
September 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **4**

1 Traditionell restriktive Politik für die Rüstungsindustrie **5**

2 Zeitenwende und „Kriegswirtschaft“ **6**

3 Warum Industriepolitik für die Verteidigungswirtschaft **8**

4 Wie kann die Verteidigungsfähigkeit industriepolitisch begleitet werden? **10**

5 Abstract **12**

Literaturverzeichnis **13**

JEL-Klassifikation

L59 – Industriepolitik - Verteidigungswirtschaft
L64 – Rüstungsgüter
H41 – äußere Sicherheit

Zusammenfassung

Die Rüstungsindustrie stand lange Zeit nicht im Fokus der wirtschaftspolitischen Debatte. Der Export von Waffen und Dual-Use-Gütern wird restriktiv gehandhabt. Die Ausgaben für die Ausrüstung der Bundeswehr waren im Vergleich zu anderen Ländern niedrig, was die Branche unter Druck setzte. Mit dem russischen Angriff auf die Ukraine änderten sich die Bedingungen für die Verteidigungsindustrie grundlegend. Die Zeitenwende hat zu einer Sonderkonjunktur für die Branche geführt, aber auch neue Herausforderungen mit sich gebracht. Dazu zählt die Notwendigkeit, Produktionskapazitäten auszubauen und auf zukünftige Krisensituationen vorbereitet zu sein. Notwendig hierfür wäre insbesondere eine stabile öffentliche Finanzierung als Grundlage einer langfristig orientierten industriellen Entwicklung. Sie schafft die Möglichkeit zum Ausbau der notwendigen Kapazitäten und ist Voraussetzung für langfristige Investitionen in Kapazitäten und Innovationen.

Aus den Besonderheiten, die sich für die Wertschöpfungskette zur Ausrüstung der äußeren Sicherheit ergeben, werden spezifische Begründungen für industriespezifische Instrumente abgeleitet, die über die allgemeine Standortpolitik hinausgehen. Beispielsweise gilt es, bestimmte technologische Fähigkeiten zu sichern, um die Verteidigungsfähigkeit im Konfliktfall nicht zu gefährden. Die Kapazitätsplanung und -finanzierung bedarf der Abstimmung und Beteiligung des zentralen staatlichen Auftraggebers. Auch zivile Produktion muss im Krisenfall umgestellt werden können, um Komponenten für die verteidigungsrelevante Wertschöpfungskette bereitzustellen.

Eine Industriepolitik für die Verteidigungsindustrie muss immer international gedacht werden. Ein europäischer Ordnungsrahmen stärkt den Wettbewerb und entspricht den gemeinsamen Verteidigungsbedürfnissen. Eine europäisch aufgestellte Innovationsförderung kann dazu beitragen, den notwendigen Modernitätsgrad für den Konfliktfall zu erreichen. Auch die Handelspolitik, die in Deutschland traditionell sehr restriktiv ist hinsichtlich des Exports von militärischen und Dual-Use-Gütern, sollte europäisch aufgestellt werden, um die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit europäischer und deutscher Unternehmen nicht zu behindern.

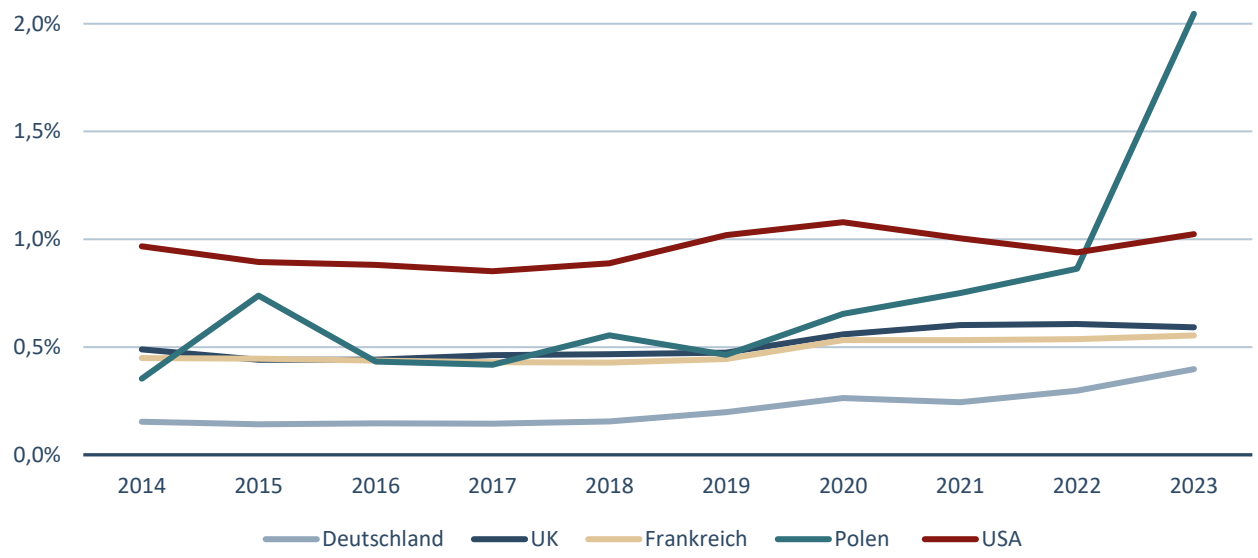
Eine nationale und europäische Industriepolitik für die Verteidigungsindustrie muss auf die Besonderheiten der Wertschöpfungskette ausgerichtet sein. Gleichzeitig besteht Missbrauchspotential, durch versteckte Wettbewerbsverzerrungen bestimmte Unternehmen zu bevorzugen. Durch Nutzung des Wettbewerbs als Instrument und Beschränkung auf notwendige Interventionen können Schäden vermieden werden, auch wenn dies angesichts der geringen Anzahl von Anbietern insbesondere für Großsysteme an Grenzen stoßen kann.

1 Traditionell restriktive Politik für die Rüstungsindustrie

Die Rüstungs- oder Verteidigungsindustrie war über Jahrzehnte hinweg nicht im Fokus der wirtschaftspolitischen Debatte. Wenn Unternehmen, die Waffen und andere militärische Güter produzieren, in den Blick der politischen Öffentlichkeit gekommen sind, dann in der Regel mit einer kritischen Konnotation. Der Export von Waffen und ähnlichen Produkten wurde restriktiv gehandhabt, verschiedene Parteien versuchten sich durch einen besonders restriktiven Kurs bei Exportgenehmigungen zu profilieren. Davon waren auch Dual-Use-Güter betroffen, also prinzipiell zivile Güter, die aber auch militärisch eingesetzt werden können. Das politisch kritische Umfeld zeigte sich auch in der Diskussion über Nachhaltigkeitskriterien. In der Konsequenz wurden Produzenten von Rüstungsgütern vielfach pauschal als nicht nachhaltig eingestuft, was den Zugang der Unternehmen zum Kapitalmarkt erschwert. Auch zweieinhalb Jahre nach der „Zeitenwende“ sind die entsprechenden Regeln nicht angepasst.

Abbildung 1: Ausgaben für Ausrüstung zur Verteidigung in Prozent des BIP

2022 und 2023: Schätzung



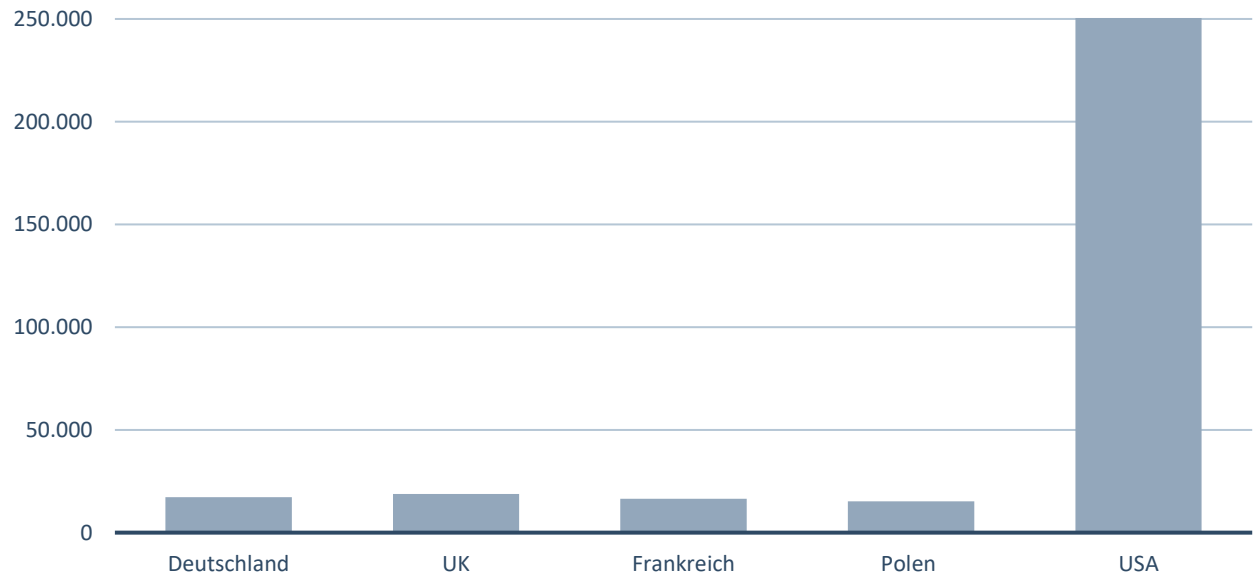
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Nato-Daten

Auf der Absatzseite steht die Branche aus zwei Gründen unter Druck. Zum einen sind die Beschaffungsaktivitäten der Bundeswehr über die letzten Jahrzehnte systematisch runtergefahren worden, erst in jüngster Vergangenheit gab es hier eine Trendwende. Die Einsparungen des Bundes im Verteidigungshaushalt bedeuteten zwar nicht eins zu eins eine Reduktion der Nachfrage für die Industrie – so wurden beispielsweise mit der Verkleinerung der Bundeswehr die Personalkosten auch stark reduziert. Die Ausgaben des Bundes für die Ausrüstung der Bundeswehr waren über einen langen Zeitraum deutlich niedriger als in vergleichbaren Ländern (Abbildung 1). Frankreich und das Vereinigte Königreich haben ähnliche Verteidigungshaushalte, haben aber kontinuierlich 0,4 bis 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigungsausrüstung aufgewendet und diesen Wert zuletzt auf 0,6 Prozent erhöht. Deutschland lag mit 0,1 bis 0,2 Prozent deutlich darunter. Der Aufwuchs in 2022 und 2023 auf 0,4 Prozent ist zwar verhältnismäßig hoch, das Niveau liegt jedoch trotz der ausgerufenen Zeitenwende unter dem der europäischen Nachbarländer. Dieses ist in Polen sichtbar. Mit Ausrüstungsausgaben in Höhe von 0,4 bis 0,7 Prozent lag der Wert schon in der letzten Dekade recht hoch.

Mit der Bedrohung durch Russland wurde des Ausgabenniveau auf 2,0 Prozent der Wirtschaftsleistung gesteigert – fünfmal so hoch wie in Deutschland. Kontinuierlich hoch ist der Ausrüstungsanteil in den USA, wo 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufgewendet werden. In absoluten Größen ist dies natürlich der bei weitem größte Betrag unter allen NATO-Partnern. Die USA gaben 2023 gut 250 Milliarden Dollar für Verteidigungsausrüstung aus (Abbildung 2). In Deutschland, Frankreich und Großbritannien lagen die Ausgaben mit 17, 16 und 19 Milliarden Dollar weit dahinter zurück. Polen kam trotz deutlich geringerer Wirtschaftsleistung mit 15 Milliarden Dollar auf ein vergleichbares Niveau.

Abbildung 2: Ausgaben für Ausrüstung zur Verteidigung in Mio. US-Dollar

2023, Schätzung



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Nato-Daten

Gleichzeitig haben sich die Exporte schwach entwickelt. Dies liegt weniger an der geringen internationalen Nachfrage und vermutlich auch nicht nur an der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, sondern auch an der restriktiven Exportpolitik des Bundes. Die geringe Bereitschaft des Bundes zur Genehmigung von Rüstungsexporten ist nicht nur aufgrund ausfallender Nachfrage problematisch für die betroffenen Unternehmen. Die damit verbundene geringere Stückzahl macht die Produktion aufgrund mangelnder Kostendegression teurer. Die Entwicklungskosten, die insbesondere bei großen Systemen einen wichtigen Kostenbestandteil ausmachen, können auf weniger produzierte Einheiten verteilt werden. Ohne Export müssen diese (und weitere Fixkosten) dann allein vom Bundeshaushalt getragen werden. Für die notwendige Ausrüstung der Bundeswehr sind dafür höhere Haushaltsmittel nötig – oder bei konstanten Haushaltsansätzen bleiben Versorgungslücken bestehen. Der verkleinerte Absatzmarkt bedeutet aber auch, dass die Unternehmen in geringerem Umfang im Wettbewerb stehen und der Innovationsdruck des Wettbewerbs damit weniger wirkt. Tendenziell wären von wettbewerbsintensiveren Märkten Vorteile für die deutsche Verteidigungsfähigkeit in Kosten und Leistung zu erwarten.

Die national definierte Rüstungsexportpolitik betrifft aber nicht nur die nationale Verteidigungsindustrie, sondern hat auch Auswirkungen auf europäische Kooperationen (Röhl, 2022). Diese sind notwendig, um komplementäre Kompetenzen zu verbinden, Entwicklungsaufwand durch größere Stückzahlen zu teilen und

die Vielfalt der eingesetzten Systeme im Bündnis zu begrenzen. Wenn Exportrestriktionen unterschiedlich streng ausgestaltet werden, richtet sich die Exportmöglichkeit des internationalen Konsortiums nach dem Heimatland mit der restriktivsten Politik. Das mindert die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen aus anderen Ländern, die mit der Kooperation die Exportfähigkeit verlieren. Gerade deutsche Unternehmen werden dadurch nicht zu beliebteren Partnern.

2 Zeitenwende und „Kriegswirtschaft“

Spätestens mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine haben sich die Bedingungen für die Verteidigungsindustrie grundlegend verändert (Röhl et al., 2022). Außen- und sicherheitspolitisch kann der Beginn dieser Entwicklung auch auf die Annexion der Krim und die russische Besetzung von Teilen der der Ostukraine im Jahr 2014 terminiert werden. Für die Finanzierung der Verteidigung in Deutschland und damit verbunden für die Aufgaben der zuliefernden Verteidigungsindustrie markierte aber erst 2022 einen grundlegenden Wendepunkt.

Mit der Regierungserklärung von Bundeskanzler Scholz wurde die grundgesetzlich abgesicherte Finanzierung eines Sondervermögens in Höhe von 100 Milliarden Euro sichergestellt, das im Wesentlichen für die Ausrüstung der Bundeswehr verwendet werden sollte. Abzüglich Zinszahlungen, weiterer Ausgabenbestanteile und Umbuchung ohnehin geplanter Ausrüstungsbeschaffungen bedeutet das Sondervermögen eine erhebliche zusätzliche Nachfrage nach Rüstungsgütern.

Teile dieser Nachfrage werden von internationalen Lieferanten bedient. Dazu gehört Boeing mit der Lieferung von 60 Transporthubschaubern und Lockheed Martin, die 35 Kampfjets F-35 liefern sollen. Große Teile der aus dem Sondervermögen finanzierten Beschaffung werden jedoch von deutschen und europäischen Lieferanten kommen.

Die Zeitenwende und das damit verbundene Sondervermögen hat zwei verschiedene zeitliche Perspektiven. Zum einen sollen Ausrüstungsdefizite der Bundeswehr beseitigt werden, die mit den Einsparungen der letzten Jahrzehnte als Teil der fiskalischen Friedensdividende entstanden sind (Bardt, 2021). Zum anderen ist die Perspektive vor allem nach vorne gerichtet und nimmt die veränderten Sicherheitsanforderungen und verstärkte Abschreckungsnotwendigkeiten in den Blick. Die politischen Veränderungen bedeuteten für die industriellen Anbieter von Sicherheitsgütern eine Sonderkonjunktur, aber auch neue Herausforderungen durch ein stark verändertes Umfeld:

- Zur Befriedigung der sehr kurzfristig angestiegenen Nachfrage mussten bestehende Lagerkapazitäten von Neu- und Gebrauchtmaterial bei Industrie und früheren Kunden genutzt sowie Produktionskapazitäten voll ausgelastet und partiell ausgebaut werden.
- Für zukünftige Krisensituationen muss mit einem umfassenderen schnellen Ausrüstungsbedarf gerechnet werden. Dies betrifft dann auch Großgerät, das derzeit nur in sehr geringen Stückzahlen hergestellt werden kann. Entsprechende Kapazitäten können daher notwendig werden – zumindest als Versicherung für den Krisenfall.
- Ob diese Kapazitäten jedoch genutzt werden, ist völlig offen. Dies gilt sowohl für eine krisenbedingte hohe Auslastung als auch für die laufende Produktion. Ob die derzeit erhöhte Nachfrage verstetigt wird und damit eine Ausweitung der Produktion wirtschaftlich ist, hängt von der politischen Priorisierung der

äußeren Sicherheit ab. Die Zusage zur dauerhaften Erfüllung des 2-Prozent-Ziels ist spätestens für die Zeit ab 2028 noch völlig unzureichend in der Haushaltsplanung abgesichert (Bardt, 2024a).

- Unterstützend wirkt die öffentliche Wahrnehmung auf die Verteidigungswirtschaft. Noch vor kurzem stand die Branche unter Rechtfertigungsdruck und wurde vielfach als nicht ethisch oder nicht nachhaltig klassifiziert. Universitäten lehnten Forschungskooperationen ab und führten Zivilklauseln ein. Die veränderte Bewertung der Notwendigkeit zur Verteidigungsbereitschaft hat die öffentliche Unterstützung der Branche verbessert, auch wenn die eingeführten Restriktionen weiterhin bestehen.

Als Reaktion auf die veränderte Sicherheitslage und den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine taucht der Begriff der „Kriegswirtschaft“ in der öffentlichen Diskussion auf. Unter einer Kriegswirtschaft ist eine Wirtschaftsordnung zu verstehen, in der die wirtschaftlichen Aktivitäten weitgehend militärischen Anforderungen untergeordnet werden. Dazu gehört insbesondere die Produktionsumstellung von zivilen Gütern auf Rüstungsgüter. In einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Ordnung kann dies über Subventionen oder vergleichbare Maßnahmen angestrebt werden, aber kollektivistische Ansatzpunkte sind möglich. Zu einer Kriegswirtschaft gehören zudem eine planmäßige, kollektiv abgesicherte Rohstoffbeschaffung bis hin zu Autarkiebestrebungen sowie typischerweise Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand, die oft in einer verdeckten und späteren Inflation mündeten.

Von einer substanziellen Produktionsumstellung im Sinne einer Kriegswirtschaft kann bei einer verstärkten öffentlichen Beschaffung von Rüstungsgütern im geplanten Umfang nicht gesprochen werden. Der Begriff überdramatisiert die wirtschaftliche Situation. Dennoch stellt sich die Frage, mit welchen Politikansätzen die Verteidigungsindustrie auf die sich veränderten militärischen Bedarfe eingestellt werden kann, insbesondere wenn diese über normale und stetige Beschaffungsvorgänge hinausgehen.

3 Warum Industriepolitik für die Verteidigungswirtschaft

In der aktuellen industriepolitischen Diskussion (Bardt/Lichtblau, 2020; Bardt, 2024b) können drei verschiedene Stränge unterschieden werden: Eine Verbesserung der allgemeinen Investitionsbedingungen wird von Ökonomen im Allgemeinen gutgeheißen (Fuest, 2019). Diese kann auch als horizontale Industriepolitik bezeichnet werden. Deutlich kritischer ist die Bewertung einer interventionistischen Industriepolitik, in der staatlicherseits bestimmte Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse gefördert werden, um mit Hilfe von Marktverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen zukünftige Wettbewerbsvorteile für bestimmte inländische Marktteilnehmer zu generieren (Busch, 2009; Röhl/Rusche, 2019). Weniger eindeutig ist die industriepolitische Konsequenz externer zumeist politischer Entwicklungen (Hüther et al., 2023). Dies gilt beispielsweise für die Klimapolitik, bei der das europäische CO_2-Preisniveau zwar externe Effekte der Emissionen internalisieren soll, damit aber Wettbewerbsverzerrungen zulasten heimischer Produzenten erzeugt. Die fixe Terminierung der Dekarbonisierung führt zu einem erheblichen zusätzlichen Investitionsbedarf, dem keine gleichwertigen Produktionskapazitäten gegenüberstehen. Wenn diese staatlich faktisch geforderten Mehrkosten am Markt nicht refinanzierbar sind, stellt sich die Frage nach dem daraus resultierenden industriepolitischen Handlungsbedarf. Gleichermaßen können spezifische Eingriffe begründet werden, wenn Wettbewerbsverzerrungen durch das staatskapitalistische China auszugleichen (Matthes, 2024) oder zur Abwehr von politischen Erpressungspotenzialen Diversifizierungsmaßnahmen notwendig sind, die sich einzelwirtschaftlich nicht rechnen.

Zu dieser dritten Gruppe zählen auch die Überlegungen, die mit Blick auf die Verteidigungswirtschaft angestellt werden müssen (Mölling/Schütz, 2024). Der Fokus liegt auf einer einzelnen Branche – mit Zulieferungen und ergänzenden Produkten und Dienstleistungen aus anderen Branchen. Daher gilt es, spezifische Begründungen und Instrumente zu identifizieren, die über die allgemeine horizontale Industrie- oder Standortpolitik hinausgehen. Zu beachten ist, dass die Branche keiner der statistisch definierten Wirtschaftszweige entspricht. Vielmehr gibt es neben einigen Unternehmen, die beispielsweise im Fahrzeugbau auf militärische Ausrüstungsgegenstände spezialisiert sind, Unternehmen der Verteidigungsindustrie in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen. Im Regelfall stellen die Unternehmen jedoch zugleich zivile Güter her, oftmals ist die Zuordnung selbst auf Produktebene nicht eindeutig. Dual-Use-Güter können sowohl zivil wie militärisch verwendet werden. Daher besteht die Gefahr, dass mit wie auch immer gearteter Förderung bestimmter Unternehmen zur Stärkung der Produktion von Verteidigungsgütern gleichzeitig eine Förderung des zivilen Bereichs erfolgt, und damit neue Wettbewerbsverzerrungen auf zivilen Drittmärkten entstehen.

Eine spezielle Industriepolitik für eine Gruppe von Unternehmen ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der allgemeine Regeln generell Geltung haben sollten, besonders begründungspflichtig. Bei der äußeren Sicherheit handelt es sich um ein klassisches öffentliches Gut, das am besten durch eine staatliche Organisation, die über Steuern finanziert wird, bereitgestellt werden kann. Im nationalen Rahmen ist dies die Bundeswehr, die in die übergreifenden Bündnisstrukturen der NATO eingebunden ist. Dies bedeutet aber nicht, dass die Zulieferungen auch in staatlicher Hand sind. Dennoch müssen diese genauso zuverlässig bereitstehen und prinzipiell jederzeit abrufbar sein, auch wenn sie in den meisten Zeiten nicht gebraucht werden.

Folgende – und möglicherweise weitere – Begründungszusammenhänge können herangezogen werden, um eine spezielle Industriepolitik für die Verteidigungswirtschaft abzuleiten:

- Zur Aufrechterhaltung der äußeren Sicherheit auch im Konfliktfall müssen eigene technologische Fähigkeiten gesichert werden. Eine Lieferung aus Drittstaaten könnte die Verteidigungsfähigkeit gefährden, wenn notwendige Ersatzteile oder Ersatzlieferungen aus politischen Gründen verweigert werden können. Daher kann argumentiert werden, dass kritische Verteidigungsgüter aus einer Produktion im Inland beziehungsweise in der EU oder bei einem Bündnispartner stammen sollen.

- Verteidigungsgüter müssen im Krisenfall schnell und in großer Zahl produziert und geliefert werden. Die dafür notwendigen Kapazitäten werden jedoch zu normalen Zeiten nur in geringem Umfang ausgelastet. Ob es einmal zu einer umfangreichen Nachfrage kommt, mit der die Kapazitäten finanziert werden können, ist zudem sehr unsicher. Daher kann nicht damit gerechnet werden, dass die notwendigen Produktionsstätten spontan am Markt bereitgestellt werden. Die Kapazitätsplanung und -finanzierung bedarf der Abstimmung und Beteiligung des zentralen staatlichen Auftraggebers.

- Neben Kapazitäten für originär militärische Güter, die über lange Zeiten nicht ausgelastet sind, aber für den Notfall zur Verfügung stehen sollen, kann auch zivile Produktion umgestellt werden müssen, um Komponenten für die verteidigungsrelevante Wertschöpfungskette zur Verfügung zu stellen. Dafür ist notwendig, die Bereiche zu definieren, bei denen der Notfallproduktion Priorität vor zivilen Aufträgen gegeben werden muss. Auch hier kann Produktion im Bündnisgebiet vorteilhaft sein, damit keine Entscheidungen von Drittstaaten die Produktion verzögern können. Insbesondere für die zusätzliche Flexibilitäten, die eine Produktionsumstellung ermöglichen, können Zusatzkosten entstehen, die wiederum im Rahmen des Verteidigungshaushalts finanziert werden müssen.

- Von besonderer Bedeutung sind im militärtechnischen Kontext bestehende Innovationsvorsprünge. Diese können im Konfliktfall den entscheidenden Vorteil ausmachen. Relevant sind dabei nicht nur die Verteidigungsgüter selbst, sondern auch bedeutende Komponenten, die von Zulieferern produziert und möglicherweise ebenfalls in ganz anderen Anwendungen eingesetzt und vermarktet werden. Daraus ergibt sich, dass bestimmte Innovationsvorsprünge Dritten und insbesondere potenziellen Konfliktgegnern nicht zugänglich gemacht werden sollen. Für die Unternehmen wird damit die Nutzungsmöglichkeit der eigenen Innovationen eingeschränkt – sowohl bei militärischen als auch bei entsprechenden zivilen Gütern. Die Förderung von Innovationen, die Sicherung von Vorsprüngen im Bündnisrahmen sowie die gezielte Innovationsförderung zum Aufholen von Rückständen können staatliches Handeln erfordern.

- Technologische Entwicklungen zu militärischen Zwecken haben das Potenzial, potenzielle positive Spillover-Effekte auf andere, zivile Bereiche zu entfalten. Dies kann beispielsweise bei der Entwicklung von Flugzeugen, in der Navigationstechnik oder Sensorik der Fall sein. Wenn es nicht gelingt, die Vorteile dieser Innovationsspillovers in Form von niedrigeren Beschaffungskosten zu internalisieren, hat die Regierung das industriepolitische Interesse, diese Vorteile im Inland und nicht in Drittstaaten wirksam werden zu lassen. Hier ist die Grenze zu klassischen industriepolitischen Überlegungen sehr schmal – schließlich kann durch die Vergabe von militärischen Entwicklungs- und Beschaffungsaufträgen eine spürbare Unterstützung der beauftragten Unternehmen organisiert werden.

- Nationale Anbieter müssen möglicherweise dann bevorzugt werden, wenn diese gleichzeitig durch enge Exportbeschränkungen in ihren Geschäftsmöglichkeiten massiv beschränkt werden. Aus Sicht der Produzenten hat der Heimatstaat eine erhebliche Marktmacht, die mit der Möglichkeit des Lieferverbots an andere Abnehmer verbunden ist. Eingeschränkte Exportmöglichkeiten führen zu geringeren Stückzahlen und damit höheren Stückkosten. Diese müssten von dem heimatlichen Abnehmer getragen werden, um die inländische Produktion und damit die Lieferung ohne politische Risiken abzusichern.

- Industriepolitische Intervention kann schließlich damit begründet werden, dass durch gezielte Auftragsvergabe oder Förderung verhindert werden kann, dass der Wettbewerb dadurch beschränkt wird, dass es nur (noch) einen relevanten Wettbewerber gibt. Nationale Anbieter können unterstützt und geradezu geschaffen werden, um die bestehende Abhängigkeit von einem (ausländischen) Monopolisten zu beenden oder um zusätzliche Alternativen im Wettbewerb zu schaffen.

4 Wie kann die Verteidigungsfähigkeit industriepolitisch begleitet werden?

Industriepolitik für die jeweilige Verteidigungswirtschaft wird in zahlreichen Ländern betrieben. Die USA beispielsweise nehmen die Resilienz der verteidigungsrelevanten Lieferketten explizit in den Blick (Department of Defense, 2023). Die Bundesregierung beschreibt die Herausforderungen der Branche in der Zeitenwende und benennt Schlüsseltechnologien (Bundesregierung, 2024), auch der Draghi-Report widmet sich den Herausforderungen der Branche (Draghi, 2024). Die Soziale Marktwirtschaft als Wettbewerbsordnung ist traditionell zurückhaltend gegenüber spezifischen industriepolitischen Eingriffen des Staates, die den Wettbewerb verzerren oder seine Funktionsfähigkeit einschränken. Auch industriepolitische Instrumente, die in der Wertschöpfungskette der äußeren Sicherheit notwendig sind, sollten soweit möglich wettbewerblich orientiert sein. Mit dem simplen Verweis auf die äußere Sicherheit kann zwar versucht werden, jede beliebige Staatsintervention zu begründen – die angedrohten Schutzzölle auf Pkw unter Donald Trump wurden mit dem Verweis auf die nationale Sicherheit begründet. Maßnahmen, die zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung passen, müssen jedoch spezifisch auf die besonderen Anforderungen des öffentlichen Gutes äußere

Sicherheit ausgerichtet sein. Da die Lieferketten für dieses Gut tief in privatwirtschaftliche Strukturen hineinreichen, ist die Gefahr von unnötigen Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen groß. Die Instrumente müssen daher mit besonderer Sorgfalt spezifiziert und beschränkt werden.

Zu den Grundzügen einer Industriepolitik für die Verteidigungswirtschaft gehören folgende – hier skizzenhaft dargestellte – Überlegungen:

- Am Anfang der Beschaffung von Verteidigungsgütern steht eine stabile öffentliche Finanzierung (Wolff et al., 2024). Nur so können die Beschaffungslücken geschlossen und längerfristige Investitionen in Kapazitäten und Innovationen unternehmerisch gerechtfertigt werden. Bisher fehlt hingegen eine glaubwürdige Absicherung in der Haushaltsplanung für die Zeit nach dem Auslaufen des Sondervermögens (Bardt, 2024a).

- Der Ordnungsrahmen für die Verteidigungsindustrie und weitere Unternehmen und Technologien in der Wertschöpfungskette muss europäisch gedacht werden (Küchle, 2005, 123 ff.; Hellemeier/Schilde, 2024). Äußere Sicherheit kann nur im internationalen Verbund hergestellt werden. Zwischen den europäischen Verbündeten ist kein militärischer Konflikt denkbar, daher können auch die Lieferketten zumindest europäisch organisiert sein. Der Vorteil einer europäischen Verteidigungsindustrie ist, dass größerer Wettbewerb herrscht und damit die Kosten für die öffentlichen Haushalte begrenzt werden. Die größere Vielfalt sichert zudem die Lieferungen, wenn einzelne Anbieter ausfallen sollten. Auch können Kapazitäten besser genutzt werden, wenn mehrere Länder einen laufenden Beschaffungsbedarf haben. Dies bedeutet aber umgekehrt nicht, dass politische Pauschalvorgaben für europäische Beschaffungen angemessen sind. Die EU schlägt beispielsweise vor, 2030 mindestens die Hälfte der Beschaffungen von innerhalb der EU zu beziehen, mindestens 35 Prozent grenzüberschreitend innereuropäisch zu handeln und mindestens 40 Prozent gemeinsam zu beschaffen (Europäische Kommission, 2024). Zu enge Quoten können den Wettbewerb in der Verteidigungswirtschaft und damit die Leistungsfähigkeit für die äußere Sicherheit in Europa schädigen und die Beschaffung in Europa nicht verfügbarer Systeme (schwere Transporthubschrauber, Kampfflugzeuge mit Tarnkappenfähigkeit) erschweren.

- Soweit dem nicht besondere Hindernisse im Weg stehen, sollten Unternehmen im transatlantischen Bündnis gleichwertig berücksichtig werden. Wenn Sorgen hinsichtlich Lieferungen in Konfliktfällen bestehen, die nicht im NATO-Rahmen liegen, kann dies durch Produktions- und Wartungskapazitäten im Kontinent des Bestellerlandes abgesichert werden. Die Vorteile dieser Kooperation erfordern aber, dass eine solche wettbewerbliche Position von allen Partnern eingenommen wird und keine Wettbewerbsverzerrung von einer Seite zu erwarten ist. Dafür bedarf es einer NATO-Vereinbarung zur Verteidigungsindustrie.

- Bei darüberhinausgehenden Beschaffungen von Anbietern aus Drittländern ist darauf zu achten, dass entweder ein schneller Wechsel hin zu sicheren Lieferanten möglich ist, um Ausfälle, die im Konfliktfall politisch motiviert sein können, zu vermeiden. Alternativ kann dies erreicht werden, indem kritische Komponenten innerhalb der EU oder der NATO produziert werden. Niederschwelliger wäre es, einen hohen Ersatzteilbestand im direkten Zugriff aufzubauen und Wartungskapazitäten im Inland zu schaffen. Ein Technologietransfer muss zumindest die Wartungsfähigkeit sicherstellen. Um im Konfliktfall nicht von der Technologie abgeschnitten zu werden, könnte gegebenenfalls das Know-how zur Sicherheit hinterlegt werden, um im Fall einer Lieferverweigerung selbst darauf zurückgreifen zu können. Eine solche Maßnahme hätte aber den Nachteil, dass sie, wenn sie marktüblich wäre, Tür und Tor für staatliche Industriespionage öffnen könnte. Wenn die Beschaffung kritischer Komponenten aus Drittstaaten nicht abgesichert werden kann, würde diese Option ausfallen und nur ein Einkauf bei einem Bündnisanbieter verbleiben.

- Eine zentrale Qualität von Verteidigungsgütern sind Innovationsvorsprünge, die an den unterschiedlichsten Stellen in der Wertschöpfungskette entstehen können. Sofern Innovationsrückstände ausgeglichen werden sollen, muss die Förderung sehr zielgerichtet organsiert werden. Zentral ist daher die Innovationsförderung bei den Lieferanten und kritischen Zulieferern. Dazu sind zunächst die Kooperationsbeschränkungen zwischen öffentlichen Hochschulen und der Verteidigungswirtschaft zu beenden. Bei der Förderung von Innovationen sollte auf wettbewerbliche Verfahren gesetzt werden. Dadurch können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Zudem können auf diesem Wege Vorteile, die damit auf Drittmärkten oder bei zivilen Produkten entstehen, zu einem niedrigeren Förderbedarf führen.

- Um im Krisenfall notwendige Kapazitäten und mögliche kurzfristige Umstellung der Produktion auf für die Sicherheits-Wertschöpfungskette benötigte Produkte und Komponenten vorzubereiten und abzusichern, bedarf es sowohl der Vorbereitung als auch der Finanzierung. Dabei sollte nach einer Bedarfsermittlung ein wettbewerbliches Verfahren ansetzen, um die effizientesten Optionen mit geringstmöglichen Wettbewerbsverzerrungen zu nutzen. Die Finanzierung derartiger Aufwuchsoptionen – sowohl aus der Umstellung wie aus der Kapazitätsvorhaltung – sollte durch eine direkte Refinanzierung der im Wettbewerb ermittelten Optionskosten erfolgen.

- Die Handelspolitik sieht Restriktionen für militärische Güter und militärisch nutzbare Dual-Use-Güter vor. Zur Absicherung bestehender militärisch relevanter Technologievorsprünge kann dies auf weitere Güter ausgeweitet werden. Für eine auf internationalen Handel ausgerichtete Volkswirtschaft wie die deutsche wäre dies eine kritische Tendenz, die auf das zwingend Notwendige beschränkt werden sollte. Auch die besonders restriktive Rüstungsexportpolitik Deutschlands sollte im EU-Rahmen vereinheitlicht werden, um die Kooperationsbereitschaft europäischer und deutscher Unternehmen nicht weiter zu behindern. Wenn europäische Partner zur Sicherung der Exportmöglichkeiten darauf achten, ihre Produkte „German free“ zu gestalten, schwächt das die heimische Verteidigungsindustrie und damit die Ausrüstungsmöglichkeiten der Bundeswehr.

Eine nationale und insbesondere europäische Industriepolitik für die Verteidigungsindustrie ist notwendig, um den besonderen Anforderungen und Restriktionen gerecht zu werden, die mit den Gütern in der Wertschöpfungskette für die äußere Sicherheit verbunden sind. Gleichzeitig ist mit solch einer Politik ein erhebliches Missbrauchspotential verbunden, durch versteckte Wettbewerbsverzerrungen bestimmte (nationale) Unternehmen zu bevorzugen. Durch Nutzung des Wettbewerbs als Instrument und durch Beschränkung auf die überzeugend notwendigen Interventionen können Schäden vermieden werden, die durch Interventionen auch auf verbundenen zivilen Märkten entstehen können.

5 Abstract

For a long time, the defense industry was not the focus of economic policy debate. The export of weapons and dual-use goods is handled restrictively in Germany. Compared to other countries, spending on equipment for the Bundeswehr was low, which put the industry under pressure. Exports developed weakly due to the restrictive export policy of the federal government. This led to higher production costs and lower competitiveness. The Russian attack on Ukraine fundamentally changed the conditions for the defense industry. The turning point has led to an exceptional boom for the industry but has also brought new challenges. These include the need to expand production capacities and to be prepared for future crisis situations. In particular, stable public financing would be necessary for this as the basis for industrial development with a long-term orientation. It creates the possibility for expanding the necessary capacities and for long-term investments in capacities and innovations.

Specific justifications for industry-specific instruments are derived from the special features of the value chain for equipping external security, which go beyond general location policy. For example, it is important to secure certain technological capabilities in order not to jeopardize defense capabilities in the event of a conflict. Capacity planning and financing require the coordination and participation of the central government contracting authority. It must also be possible to convert civilian production in the event of a crisis in order to provide components for the defense-related value chain.

An industrial policy for the defense industry must always be conceived internationally. A European regulatory framework strengthens competition and meets common defense needs. A European innovation funding program can help to achieve the necessary innovative edge in the event of a conflict. Trade policy, which in Germany has traditionally been restrictive with regard to the export of military and dual-use goods, should also be established at the European level in order not to hinder the willingness of European and German companies to cooperate.

A national and European industrial policy for the defense industry must be aligned with the particularities of the value chain. At the same time, there is potential for abuse, with hidden competitive distortions favoring certain companies. By using competition as an instrument and limiting intervention to what is necessary, damage can be avoided.

Literaturverzeichnis

Bardt, Hubertus, 2021, Verteidigungsausgaben in Deutschland. Hohe Friedensdividende und niedrige NATO-Quote, in: IW-Trends, Nr. 1, Jg. 48, S. 41–59

Bardt, Hubertus, 2024a, 2 Prozent-Nato-Ziel kann erreicht werden – Planung mit erheblichen Risiken, IW-Kurzbericht, Nr. 52, Köln

Bardt, Hubertus, 2024b, Industriepolitik ist mehr als Standortpolitik, in: Knut Bergmann / Matthias Diermeier (Hg.), Transformationspolitik. Anspruch und Wirklichkeit der Ampel-Koalition, transcript Verlag, Bielefeld, S. 195–294

Bardt, Hubertus / Lichtblau, Karl, 2020, Industriepolitische Herausforderungen. Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat, IW-Analyse, Nr. 139, Köln

Bundesregierung, 2024, Nationale Sicherheits- und Verteidigungsindustriestrategie, Entwurf, Berlin

Busch, Berthold, 2009, Renaissance der Industriepolitik?; IW-Positionen, Nr. 15, Köln

Department of Defense, 2023, National Defense Industrial Strategy, Washington

Draghi, Mario, 2024, The future of European competitiveness, Part B, In-depth analysis and recommendations

Europäische Kommission, 2024, Eine neue europäische Industriestrategie für den Verteidigungsbereich: Erreichen der Verteidigungsbereitschaft der EU durch eine reaktionsfähige und resiliente europäische Verteidigungsindustrie, JOIN(2024) 10 final, Brüssel

Fuest, Clemens, 2019, Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und auf Europa; in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 8/2019, S. 3–5

Hellemeier, Lucas / Schilde, Kaija, 2024, Markets in Defense of Europe: Providing Public Goods in European Defense, in: EconPol Forum, 25. Jg., Nr. 4, S. 11–14

Hüther, Michael / Bardt, Hubertus / Bähr, Cornelius / Matthes, Jürgen / Röhl, Klaus-Heiner / Rusche, Christian / Schaefer, Thilo, 2023, Industriepolitik in der Zeitenwende, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln/Berlin

Küchle, Hartmut, 2005, Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe, edition der Hans-Böckler-Stiftung 135, Düsseldorf

Matthes, Jürgen, 2024, Geopolitik versus Ordnungspolitik?. Sprengkraft innerhalb der EU durch die Zeitenwende, in: Knut Bergmann / Matthias Diermeier (Hg.), Transformationspolitik. Anspruch und Wirklichkeit der Ampel-Koalition, transcript Verlag, Bielefeld, S. 345–353

Mölling, Christian / Schütz, Torben, 2024, Eine Industriepolitik für die Rüstung: Was Deutschland tun muss, um die Versorgung seiner Streitkräfte zu sichern; DGAP Memo 5/2024, Berlin

Röhl, Klaus-Heiner, 2022, Kooperationen in der europäischen Verteidigungswirtschaft, IW-Report, Nr. 64, Berlin

Röhl, Klaus-Heiner / Rusche, Christian, 2019, Europäische Champions: Ein industriepolitischer Irrweg; in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 8/2019, S. 12–14

Röhl, Klaus-Heiner / Bardt, Hubertus / Engels, Barbara, 2022, Zeitenwende für die Verteidigungswirtschaft? Sicherheitspolitik und Verteidigungsfähigkeit nach der russischen Invasion der Ukraine, IW-Policy Paper, Nr. 4, Berlin/Köln

Wolff, Guntram B. / Burilkov, Alexandr / Bushnell, Katelyn / Kharitonov, Ivan, 2024, Fit for war in decades: Europe’s and Germany’s slow rearmament vis-à-vis Russia, Kiel Report 1/2024, Kiel