

Aus der zweiten Reihe an die Spitze

Wie aufstrebende Rüstungsakteure die internationalen Rüstungsbeziehungen verändern

Heiko Borchert

Aufstrebende Rüstungsakteure wie die Türkei, Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate stellen sich strategisch auf und verändern die internationalen Rüstungsbeziehungen. Wie soll Deutschland darauf reagieren?

Die weltweiten Rüstungsbeziehungen sind im Umbruch. Aufstrebende Staaten mit Gestaltungsanspruch setzen auf ein machtpolitisches Souveränitätsverständnis und betonen die Rolle der Streitkräfte und der Rüstung als Ausdruck nationaler Souveränität. Etablierte Industrieländer, allen voran Europa, betrachten dieses Souveränitätsverständnis als überholt. Hier ist der Stellenwert der Streitkräfte geringer, sodass die Nachfrage nach Rüstungsgütern sinkt. Deshalb verlagern Rüstungsanbieter aus den Industrieländern ihre Schwerpunkte auf neue, aufstrebende Rüstungsakteure im Nahen Osten, im asiatisch-pazifischen Raum und in Lateinamerika. Weil diese machtbewusst agieren, geben sie sich immer seltener mit der Einkäuferrolle zufrieden, sondern stoßen in den Rüstungsexport vor.

Rüstungspolitische Herausforderer brechen schrittweise die bisherige Dominanz der USA und Russlands auf, deren Anteil am globalen Rüstungsexport von 2000 bis 2013 bei 56 Prozent lag (SIPRI). Hierzu zählen neben China, das geostrategisch in einer eigenen Liga spielt, auch die Türkei, Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE). Diese Länder sind ambitioniert und stellen sich strategisch auf. Der Staat steuert den Rüstungssektor durch Zielvorgaben und direkte Beteiligung. Er stellt umfangreiche Finanzmittel für rüstungsbezogene Forschung und Entwicklung (F&E) sowie für den Export bereit, den er aktiv vorbereitet und flankiert. Offset und Technologietransfer dienen dem Auf-

bau eigener rüstungstechnischer Kompetenzen, und internationale Offsetverpflichtungen werden zur Exportförderung der eigenen Anbieter genutzt. Rüstung ist für diese Länder in doppelter Hinsicht eine politische Währung: Sie dient dazu, politische

Partner dar. Dieser Ansatz ist jedoch mit hohen Risiken verbunden: Innenpolitisch ist die Unterstützung fragil, außenpolitisch hat der Ansatz der Null-Problem-Politik im Umgang mit den direkten Nachbarn dazu geführt, dass strategische Verwundbarkeiten (z.B. Syrienkrieg) missachtet wurden.

Die von Nordkorea ausgehende Gefahr prägt die Fähigkeitsanforderungen der südkoreanischen Streitkräfte und definiert die Schwerpunkte der nationalen Rüstungsvorhaben. Die Frage, wann Seoul bereit ist, die Verantwortung für die militärische Führung in Friedens- und Kriegszeiten von den

(Foto: KAI)



Korea Aerospace Industries wurde mit der Entwicklung des Light Armed Helicopter (LAH)/Light Civil Helicopter (LCH) beauftragt

Beziehungen zu anderen Ländern aktiv zu gestalten, und Erfolge im Rüstungsexport werden als Ausdruck staatlicher Leistungsfähigkeit innenpolitisch genutzt, um die Politik der Regierung zu legitimieren.

Heterogene Ausgangslage

Die Türkei versteht sich als zentraler regionaler Akteur, der seinen politischen Wirkungsraum aus der Einflusszone des ehemaligen Osmanischen Reiches ableitet. Durch geschicktes Branding stellt sich die Türkei in diesem Umfeld und für islamische Länder in anderen Regionen als bevorzug-

USA zu übernehmen, spielt eine zentrale Rolle, denn solange die strategische Abhängigkeit von den USA besteht, dominieren US-Rüstungsanbieter in Südkorea. Mit Blick auf das Verhältnis zu China steht Seoul vor der Frage, ob es langfristig zwischen wirtschafts- und sicherheitspolitischer Loyalität differenzieren kann, oder ob Peking die Position Washingtons als strategischer Partner übernimmt.

Die sechs Staaten des Golf-Kooperationsrates (GCC) verfolgen unterschiedliche außen- und sicherheitspolitische Kurse, stimmen sich aber immer stärker im GCC-Rahmen ab. Das stärkt die Rolle der Peninsula

Autor

Dr. Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer der auf strategische Sicherheitsthemen spezialisierten Sandfire AG, Luzern.

Foto: Abu Dhabi Shipbuilding



Die Werftanlagen von Abu Dhabi Shipbuilding der Vereinten Arabischen Emirate

Shield Force als Transmissionsriemen der intensiveren militärischen Zusammenarbeit. Saudi-Arabien dominiert wirtschaftlich und politisch, doch vollzogen die VAE und Katar in dessen Windschatten einen beispiellosen Aufstieg. Stärker als die Nachbarn setzen die VAE neben der GCC-Zusammenarbeit auf die Partnerschaft mit den USA, Frankreich und Großbritannien sowie Russland, Singapur, Südafrika, Südkorea und der Türkei. Diese Diversifizierung soll ausgleichend wirken und ist für die Rüstungsambitionen der Emirate von zentraler Bedeutung.

Staat am Steuer

Der türkische Staat beteiligt sich an zahlreichen Unternehmen, vor allem an den Kernakteuren ASELSAN, ROKETSAN und TAI. Er bündelt die Beziehungen dieser nationalen Champions zu den nationalen Zulieferern, den Forschungseinrichtungen sowie den Technologieparks systematisch. Zudem betreibt der Staat leistungsfähige Rüstungseinrichtungen (z.B. Werften). Rein privatwirtschaftliche türkische Rüstungsunternehmen haben dagegen einen schweren Stand, wie die Kontroverse um die Vergabe des Auftrags für die MILGEM-Korvetten an RMK Marine, ein Unterneh-

men der Koç-Holding, 2013 verdeutlichte. Die Stärken der türkischen Rüstungswirtschaft liegen bei land- und seegestützten Systemen sowie Wirkmitteln. Bei luftgestützten Systemen und entsprechenden Antriebssystemen ist die Türkei nach wie vor abhängig von internationalen Partnern. Die Bereiche Elektronik und Informationstechnologie sind entwicklungsfähig, was der Staat im Hinblick auf Cyber Security erkannt hat.

Auch Südkoreas Regierung hält Anteile an den beiden wichtigen Unternehmen Korea Aerospace Industries und Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering, übt ihren Einfluss aber vor allem über die Technologie- und Produktentwicklung aus. Entscheidend ist, dass der Staat die relevanten geistigen Eigentumsrechte hält. Kernakteure sind die staatliche Agency for Defense Development (ADD) und die Defense Acquisition Program Administration (DAPA). Die DAPA legt die strategische Richtung für die Entwicklung neuer Waffensysteme fest und entscheidet, mit Unterstützung der ADD, über die Projektbeteiligten. Das kritisieren die Unternehmen, weil die ADD versucht, das Produktdesign zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zudem führt die ADD als eigentlicher Systemintegrator die von der

Industrie (mit)entwickelten Komponenten zusammen und wirkt damit als Korrektiv zwischen den Chaebols, den familiengeführten Großunternehmen. Im Kern gilt: Je relevanter ein Waffensystem für den Einsatz des Heeres ist (Stichwort: Nordkorea), desto ausgeprägter sind die nationalen Kompetenzen und desto geringer ist die Abhängigkeit von ausländischen Komponenten. Der Umkehrschluss trifft für die luft- und seegestützten Systeme zu, auch wenn die südkoreanischen Anbieter in diesen Segmenten dank staatlicher Unterstützung Exporterfolge verzeichnen.

Die VAE nutzen das Dual-Use-Potenzial der Verteidigung/Luftfahrt, der Schwerindustrie, der Telekommunikation sowie der Biotechnologie/Lebenswissenschaften, um die nationale Wirtschaft zu diversifizieren. Bei dem mit Nachdruck vorangetriebenen Aufbau lokaler rüstungstechnischer Kompetenzen fallen mit präzisionsgesteuerten Lenkflugkörpern, unbemannten fliegenden Systeme (JAV/UCAV) und umfassenden Fähigkeiten für Cyber Security drei Schwerpunkte auf. Daneben verfügen die Emirate bei den landgestützten Systemen über die Basisfähigkeit zur Entwicklung, Herstellung und Wartung geschützter Fahrzeuge. Ebenso vorhanden sind eigene Kapazitäten zur Herstellung klein- und großkalibriger Munition. Bei den luftgestützten Systemen konzentriert sich die Expertise auf Wartung und Unterhalt. Führend ist der Marinebereich mit Abu Dhabi Shipbuilding als Kernakteur.

Offset und Technologietransfer als zentrale Hebel

Zwischen 1998 und 2012 haben ausländische Rüstungsunternehmen in der Türkei Offsetverpflichtungen in Höhe von gut 17,6 Milliarden US-Dollar unterzeichnet, wovon bis Ende 2012 8,4 Milliarden US-Dollar erfüllt wurden. Davon entfielen gut 70 Prozent auf Exportprojekte. Die Offsetpolitik des Unterstaatssekretariats für die Rüstungsindustrie (SSM) regelt die Höhe der Offsetverpflichtungen (70 Prozent der Vertragssumme), macht Vorgaben zur Rolle der Partner und definiert u.a. mit der Softwareentwicklung, Führungssystemen und der elektronischen Kriegführung bevorzugte Felder des Technologietransfers. Der Wissens- und Erfahrungstransfer an türkische Partner wird konsequent gefördert. So dient ein besonderes Ausbildungsprogramm für Wissenschaftler der Rüstungsunternehmen an der Middle East Technical University dazu, Themen der Master- und Promotionsarbeiten stärker auf die Bedürfnisse des Rüstungssektors auszurichten. Cluster und Technologieparks werden aktiv

in die Offsetprogramme eingebunden und bringen die nationalen Champions, internationale Partner, Mittelständler, Institute und Universitäten zusammen.

Die DAPA definiert und dominiert Südkoreas Offsetansatz. Offsetverpflichtungen in Höhe von mehr als 50 Prozent des Projektvolumens greifen ab einem Projektwert von zehn Millionen US-Dollar; bei Government-to-Government-Verträgen (G2G) kann der Offsetanteil reduziert werden. Offsetverpflichtungen können z.B. durch den Transfer von Hochtechnologie, Exportmöglichkeiten für südkoreanische Anbieter, die Teilnahme südkoreanischer Akteure an gemeinsamen F&T-Projekten oder die technische Ausbildung südkoreanischer Ingenieure erfüllt werden. Direktinvestitionen sind denkbar, werden von der DAPA aber nicht besonders gefördert, da diese lokale Produktionskapazitäten fördern will. Für ausländische Anbieter ist entscheidend, dass auch die geistigen Eigentumsrechte, die durch Offsetverpflichtungen an Südkorea übertragen werden, von der DAPA stellvertretend für die Regierung – und nicht von den Unternehmen – gehalten werden. Damit verstärkt die DAPA ihre zentrale Rolle bei der Technologie- und Produktentwicklung.

Zum Zweck der wirtschaftlichen Diversifizierung haben die Emirate eine allgemeine Offsetpolitik formuliert. Diese spiegelt in rüstungstechnischen Feldern die Ambitionen des Landes und schenkt neben luft-, land- und seegestützten Systemen vor allem unbemannten Systemen, Wirkmitteln und der Elektronik besondere Aufmerksamkeit. Design, Engineering, Systemintegration und Fertigung sind einige der funktionalen Schwerpunkte. Dass

sich die Emirate mit ihrer Offsetpolitik an der Türkei orientieren und das ehemalige Offsetprogrammbüro mit der Tawazun Holding zu einem strategischen Konzern entwickelt haben, der Anteile an mehreren Rüstungsunternehmen hält, verdeutlicht die eigenen Ansprüche. Gleichwohl ist der Handlungsbedarf groß. Absolut kritisch ist die dünne Personaldecke, denn der Anteil der emiratischen Bevölkerung liegt je ca. 15 Prozent der gut 8,2 Millionen in den VAE lebenden Menschen. Die geringe Zahl lokaler Arbeitskräfte setzt dem umfassenden Technologietransfer enge Grenzen. Der hohe Anteil ausländischer Arbeitskräfte stellt zusätzliche Anforderungen, um den ungewollten Abfluss sensiblen Unternehmenswissens zu vermeiden. Der Mangel an geeigneten Fachkräften trifft auch den staatlichen Sektor. Das verzögert die Erfüllung von Offsetverpflichtungen und damit den Aufbau lokaler rüstungstechnischer Kompetenzen.

Staat fördert Rüstungsexport

Zum 100-jährigen Jubiläum der Türkei im Jahre 2023 hat die Regierung ein gesamtwirtschaftliches Exportziel von 500 Milliarden US-Dollar definiert (2013: ca. 252 Milliarden US-Dollar. Rüstungsexporte, die 2013 den Höchstwert von 1,6 Milliarden US-Dollar erreichten, sollen daher ausgebaut werden. Für 2016 liegt die Vorgabe bei zwei Milliarden US-Dollar, und bis 2023 sollen insgesamt Rüstungsgüter im Wert von 25 Milliarden US-Dollar exportiert werden. Das erscheint realistisch, denn allein bis 2020 sind Offsetverpflichtungen im Wert von 9,2 Milliarden US-Dollar einzulösen. Zielregionen türkischer Rüstungs-

exporte sind der Persische Golf und Nordafrika, Zentralasien und der Kaukasus, der asiatisch-pazifische Raum, die NATO- und EU-Staaten sowie Lateinamerika. Türkische Rüstungsanbieter nutzen die Erfahrung mit der Modernisierung westlicher Plattformen für den nationalen Bedarf, um über das Lebenswegmanagement in Drittmärkte vorzustoßen. Technologietransfer ist auch im Export von Bedeutung. Die Türkei fordert von ihren internationalen Partnern weitgehende Konzessionen, um Produkte in Drittmärkte zu exportieren, ist aber selber darauf bedacht, den eigenen Technologievorsprung gegenüber weniger entwickelten Ländern zu erhalten. Beim Export können die türkischen Rüstungsunternehmen neben Verbandsunterstützung vor allem auf die Regierung bauen, deren Spitzenvertreter aktiv für türkische Produkte werben. Das birgt auch Risiken: Die türkischen Rüstungsanbieter profitierten von den engen Beziehungen zwischen der Regierung des ehemaligen Ministerpräsidenten Erdogan und der Muslimbruderschaft, doch nach dem Sturz des ägyptischen Präsidenten Mursi trübten sich die Aussichten ein.

Südkorea strebt für 2020 äußerst ambitionierte Rüstungsexporte in Höhe von vier Milliarden US-Dollar an (2012: 2,3 Milliarden US-Dollar). Die Regierung fördert den Rüstungsexport sehr aktiv durch regionale Exportstrategien, Finanzhilfen sowie G2G-Unterstützung. Südkorea entwickelt bislang keine besonderen Exportkonfigurationen seiner Produkte, sondern verkauft nationale Lösungen wie das Trainingsflugzeug T-50, die Panzerhaubitze K-9, Schiffe und U-Boote. Zu den drei führenden Absatzregionen zählen Asien (z.B. Indonesien, Philippinen), Nordamerika und der Mittlere Osten (z.B. Irak). In Europa liefert Südkorea Einsatzgruppenversorger nach Großbritannien, verhandelt mit Norwegen und ist am polnischen Markt interessiert. Auch die internationale F&E-Zusammenarbeit ist im Lichte südkoreanischen Rüstungsexportambitionen zu sehen. Aktuelle Schwerpunkte sind Aufklärung und Überwachung; präzisionsgesteuerte Munition, Lenkflugkörper und Torpedos; unbemannte Systeme sowie Schutz und Luftverteidigung. Diese vier Felder spiegeln die Gefährdungslage auf der südkoreanischen Halbinsel und nehmen Bedrohungselemente auf, die auch in anderen Regionen relevant sind. Daher ist davon auszugehen, dass Südkorea mit diesen Schwerpunkten die nächste Exportwelle eigener Rüstungsprodukte vorbereiten will.

Die Rüstungsexporte der GCC-Staaten sind bislang vernachlässigbar, doch das ändert sich vor allem in den VAE. Die VAE neigen zum „Überkaufen“ und dünnen durch Re-



(Foto: Otokar)

Der erste in der Türkei entwickelte Kampfpfanzter Altay

Export bzw. Abgabe an Drittländer (z.B. Ägypten, Jordanien) ihre Bestände aus. Der Aufbau umfassender Rüstungsproduktionskapazitäten schafft zwar auch lokale Beschäftigung, ist aber nur im Hinblick auf den Export wirklich sinnvoll. Export durch Offset ist auch für die VAE von hoher Bedeutung. Deshalb arbeiten sie mit Rüstungspartnern zusammen, die selber ambitionierte Exportabsichten verfolgen. So überrascht es nicht, dass z.B. die türkisch-emiratischen Gemeinschaftsunternehmen den Nahen und Mittleren Osten, Nordafrika und Asien fest im Blick haben. Auch im UAV-Segment drängen die VAE-Anbieter in den Export. Russland testet bereits Systeme von Adcom. Daneben verhandeln die Emirate mit den anderen GCC-Staaten und mit Algerien über den Export seiner UAV. Nicht erfolgreich war die Führung der VAE dagegen bislang mit dem Versuch, eigene UAV im Gegengeschäft an Frankreich zu liefern.

Rundum-Sorglos-Finanzierung

In der Türkei sind F&E für Verteidigung sowie Luft- und Raumfahrt Teil der nationalen Strategie für Wissenschaft, Technologie und Innovation. Der Industrieverband SaSad beziffert die Ausgaben hierfür in den Jahren 2008 bis 2012 auf gut 3,1 Milliarden US-Dollar. 70 Prozent finanzierte der Staat, was die Schwäche der Industrie bei eigenfinanzierter F&E verdeutlicht. F&E der Unternehmen in den Technologieparks und Cluster profitiert von umfassenden Anreizen wie der befristeten Steuerbefreiung, reduzierter Mehrwertsteuer für Softwareprodukte und der Tatsache, dass der Staat die Hälfte der Sozialabgaben der Beschäftigten übernimmt. Für die geplanten Rüstungsexporte nach Ägypten gewährte der türkische Staat erstmals Exportkredite in Höhe von 250 Millionen US-Dollar. Zudem arbeiten SSM und die türkische EximBank an einem langfristigen System der Rüstungsfinanzierung. Rüstungsrelevante F&E wird auch in Südkorea mehrheitlich vom Staat finanziert, der nach Jane's-Angaben 2013 1,7 Milliarden US-Dollar oder 5,6 Prozent des Verteidigungshaushalts ausgab – Tendenz steigend. Offen ist, wie lange der Staat F&E für das breite Produktportfolio fördern kann. Hinzu kommt, dass sich die große Lücke zwischen den Chaebols und den südkoreanischen KMU als innovationshemmend auswirkt. Im Export profitieren die Unternehmen von extrem zinsgünstigen Krediten sowie von der regierungsseitigen Finanzierung von G2G-Geschäften. Zusätzlich ist die Regierung zu direkter

(Foto: Piaggio Aero)



An dem UAS P.1HH HammerHead von Piaggio Aero beteiligen sich die Vereinigten Arabischen Emirate

Preissubventionierung bereit, um südkoreanische Produkte im Export wettbewerbsfähig zu machen.

Undurchsichtiger gestaltet sich die Rüstungsfinanzierung in den GCC-Staaten. Vor allem wohlhabendere GCC-Staaten wie die Emirate, Saudi-Arabien und Katar finanzieren Beschaffungsprogramme der GCC-Partner und von Drittländern wie Ägypten, Jordanien und Libanon. Das geschieht teilweise vermutlich auch aus außerbudgetären Mitteln, die den Herrscherhäusern zur Verfügung stehen. Strategisch klug nutzen die GCC-Staaten ihre staatlichen Investitionsgesellschaften, um nationale Unternehmen mit internationalen Partnern aufzubauen und um sich in ausländische Unternehmen einzukaufen, mit deren Hilfe der nationale Rüstungssektor aufgebaut werden soll. So hält der emiratische Investitionsfonds Mubadala u.a. Anteile in der Telekommunikation, an IT-Unternehmen, in der Halbleiterfertigung und an Luftfahrtzulieferern wie dem italienischen Hersteller Piaggio Aero, der UAV für die Emirate fertigt.

Drei Empfehlungen für Berlin

Ambitionierte aufstrebende Rüstungsakteure machen mit Rüstung Politik. Ihr Aufstieg und ihre Präferenzen lösen politische Grundsatzfragen aus, die nicht nur unternehmerische, sondern vor allem politische Antworten erfordern. Was ist daher zu tun?

Erstens ist ein institutionalisierter strategischer Dialog erforderlich, in dem Politik und Wirtschaft die deutsche Sicherheitspolitik im Kontext der Rüstung konkretisieren. Ziele, Mittel und Wege der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Dritten, der Weiterentwicklung nationaler rüstungstechnischer Kompetenzen und des Exports von Rüstungsgütern wären Gegenstand dieses Dialogs. Interessen, Optionen und

„rote Linien“ würden gemeinsam besprochen sowie auf Übereinstimmungen und Unterschiede geprüft. Damit würde der strategische Dialog einen Mittelweg eröffnen, um Exportkampagnen der Unternehmen in die übergeordneten politischen Interessen Deutschlands einzubringen und gleichzeitig das Risiko des Ausverkaufs der Technologie zu reduzieren.

Zweitens schafft der Entwicklungsbedarf ambitionierter Rüstungsakteure auch Chancen. Neben Lücken in Technologiefeldern besteht Bedarf beim Aufbau handwerklich und konzeptionell gut geschulter Mitarbeiter. Mit Ausbildungszusammenarbeit und Maßnahmen, die Handwerk im industriellen Fertigungsbereich fördern, kann Deutschland in aufstrebenden Ländern punkten. Dieser Schwerpunkt unterstützt die wirtschaftliche Diversifizierung der Zielländer und fördert ihre Prosperität. Zudem kann Technologietransfer im Zuge der Ausbildungszusammenarbeit besser kontrolliert werden.

Schließlich gilt: Politische Unterstützung muss mit leistungsfähigen Lösungen einhergehen, doch für innovative Sicherheits- und Verteidigungslösungen sind auch deutsche Anbieter auf Partner angewiesen. Daher werden strategische Partnerschaften immer wichtiger. Sie erschließen neue Gestaltungsräume, um auf die sicherheits- und rüstungspolitische Dynamik in Regionen gemeinsamen Interesses einzuwirken, Produkte zu entwickeln und Drittmärkte zu bearbeiten. Vertraut Deutschland einem strategischen Partner in besonderer Weise, sind Technologiezusammenarbeit und -transfer in neuer Qualität möglich. Deshalb könnte ein strategischer Partner auch die Rolle des Erstkunden übernehmen; das würde neue politische und wirtschaftliche Chancen eröffnen, um gemeinsam angestrebte sicherheits- und verteidigungsrelevante Fähigkeiten und hierzu benötigte Kompetenzen bereitzustellen. ■