

## Ziel: klar; Weg: holprig

Transatlantische Verteidigungskooperation  
aus Sicht der Industrie

von Ralph D. Crosby

**Seit mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion der gemeinsame Feind verloren ging, tun sich Amerikaner und Europäer schwer bei der einst so erfolgreichen Kooperation auf dem Feld der Rüstungsindustrie. Nach wie vor jedoch spricht vieles für enge Zusammenarbeit – trotz, oder gerade wegen der wachsenden Technologielücke zwischen den Partnern.**

Das Ende des Kalten Krieges hat das transatlantische Verhältnis nachhaltig beeinflusst. Dies trifft im Besonderen auf die Beziehungen zwischen den USA und Deutschland zu. Henry Kissinger formulierte das im November 2005 so: „Der Zusammenbruch der Sowjetunion beendete Europas strategische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten; das Heranwachsen einer neuen Generation beendete Deutschlands emotionale Abhängigkeit von amerikanischer Politik.“<sup>1</sup> In diesem Spannungsfeld müssen sich die Beziehungen zwischen den USA und Europa nun neu definieren.

Bislang verläuft diese Entwicklung uneinheitlich, wenn nicht sogar paradox. Auf der wirtschaftlichen Ebene sind die Beziehungen zwischen den USA und Europa trotz gelegentlicher Störungen enger denn je. Streitigkeiten über angebliche Subventionen oder unfaire Handelshindernisse produzieren zwar Schlagzeilen, aber „die Vereinigten Staaten und Europa bleiben die gegenseitig bei weitem wichtigsten Wirtschaftspartner.“<sup>2</sup>

In einer Studie, die in Washington Aufmerksamkeit erregte, stellte Joseph Quinlan vor kurzem fest, dass trotz aller Spekulationen über eine Entfremdung zwischen den USA und Eu-

ropa deren Beziehungen, gemessen an Handelsvolumen, Investitionen und Gewinnmargen, niemals enger und stärker waren. „In der transatlantischen Debatte ist untergegangen, dass amerikanische und europäische Firmen mehr in die jeweils andere Wirtschaft investieren als in den Rest der Welt.“<sup>3</sup> Diese gesunde und wachsende wirtschaftliche Verbindung stellt somit ein solides Fundament dar, auf dem sich andere Beziehungen oder Tragsäulen entwickeln und prüfen lassen.

Eine dieser Tragsäulen sind die militärischen Beziehungen zwischen den USA und Europa im Allgemeinen und zwischen den USA und Deutschland im Besonderen. Diese Beziehungen waren seit dem Fall der Berliner Mauer Prüfungen und Veränderungen ausgesetzt. Die NATO ist immer noch dabei, ihre neue Rolle zu definieren. Und die militärische Präsenz der USA in Deutschland ist – mit wahrscheinlichen, aber noch nicht analysierbaren langfristigen Konsequenzen für das Verhältnis zwischen den USA und Deutschland –, deutlich reduziert worden.

Während die Bundeswehr in der Zeit des Kalten Krieges für Amerika ein unentbehrlicher und enger militärischer Partner war, wird sie nunmehr in den USA als eine von vielen



RALPH D. CROSBY, geb. 1947, ist Chairman und Chief Executive Officer von EADS North America. Als Mitglied des EADS-Exekutivkomitees ist er u.a. verantwortlich für die Entwicklung von strategischen Partnerschaften mit US-Firmen.

<sup>1</sup> *The Washington Post*, 22.11.2005, Seite A 29.

<sup>2</sup> Daniel S. Hamilton, Foreword to Joseph P. Quinlan: *Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy*, The Johns Hopkins University 2003.

<sup>3</sup> Quinlan (Anm. 2), S. 3.

Warum gibt es kein Wettrennen der Rüstungsindustrien, um die Technologielücke zwischen Amerika und Europa zu schließen?

kleineren Streitkräften gesehen, die vielleicht, vielleicht auch nicht Teil einer Ad-hoc-Koalition sein kann.

Während die Verteidigungsausgaben der USA – insbesondere solche für Forschung, Entwicklung und Beschaffung – gewachsen sind, unterliegen die meisten Verteidigungshaushalte der europäischen Staaten einem Schrumpfungsprozess. Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung in Deutschland. So überrascht es nicht, dass ein Vergleich jüngster Verteidigungsbudgets zeigt, dass die Forschungs- und Entwicklungsmittel der USA allein für Raketenabwehrsysteme höher sind als die EU-Gesamtausgaben für militärische Forschungs- und Entwicklungsprogramme.

Unmittelbar im Zusammenhang damit steht das ungleiche Tempo, mit dem innerhalb der Allianz der Transformationsprozess vorangetrieben wird. Dies wiederum vergrößert die ohnehin bereits bestehende Technologielücke zwischen den Streitkräften der USA und denen Europas. Diese Diskrepanz stellt sich allerdings weniger in Form von Technologiefähigkeiten als in Form von Mittelbereitstellung dar. Eine Studie stellte dazu kürzlich fest: „Die transatlantische Lücke besteht nicht im Bereich der grundlegenden Technologien; sie liegt eher im Bereich der Integration dieser Technologien in geeignete Verteidigungsprogramme.“<sup>4</sup>

Ein neutraler Beobachter könnte daher durchaus geneigt sein, folgende Frage zu stellen: Wenn es zutrifft, dass gegenseitiger Handel und gegenseitige Investitionen niemals ausgeprägter waren als heute, und wenn es eine wachsende Technologielücke zwischen Amerika und Europa gibt, warum gibt es kein Wettrennen der Rüstungsindustrien beider Kontinente, um diese Lücke zu schließen?

Die Antwort ist: Wir bemühen uns, aber der Weg ist holzig!

Die achtziger Jahre stellten den Höhepunkt der Rüstungskooperation innerhalb der NATO dar, allerdings angetrieben auf der Regierungsebene, wo es eine Vielzahl von bi- und multilateralen Vorhaben in Forschung, Entwicklung und Beschaffung gab. Kooperation wurde zum Schlüsselwort, Europa und in den USA, wobei sich die USA an etlichen kooperativen Entwicklungs- und einigen kooperativen Beschaffungsprogrammen beteiligten.

Die starke Unterstützung des US-Kongresses für diese Entwicklung schlug sich u.a. in der Bereitstellung von finanziellen Mitteln für NATO Cooperative Research and Development Programs (das so genannte Nunn Amendment) nieder, deren Mittel ausschließlich für kooperative NATO-Forschungs- und Entwicklungsvorhaben bestimmt waren. Der Kongress hegte die Hoffnung, dass damit der Samen für bedeutsame transatlantische industrielle Rüstungskooperation gesät war. Die starke Unterstützung der Rüstungszusammenarbeit durch den Kongress fand ihr Pendant in der Unterstützung durch die Führungsspitze des Pentagons und der Einzelstreitkräfte. Die Verteidigungsminister Weinberger, Carlucci und Perry, unterstützt durch ihre obersten Rüstungsplaner und -beschaffer, waren Verfechter einer Idee, die mancherseits reichlich optimistisch als eine „Renaissance der Rüstungskooperation“ charakterisiert wurde. Immerhin wurden bis zu drei Prozent der Haushaltsmittel für Beschaffung, Forschung und Entwicklung des Pentagons für Kooperationsprogramme bereitgestellt.

Diese Rüstungskooperation manifestierte sich in verschiedenen Formen: NATO-weite wichtige Beschaffungsprogramme wie z.B. Evolved

<sup>4</sup> Center for Strategic and International Studies: *The Future of the Transatlantic Defense Community*, Washington, D.C., Januar 2004, S. X.

Sea Sparrow Missile (ESSM), Identification Friend or Foe (IFF), Multiple Launch Rocket System (MLRS), Link 16 Interoperabilität, und Multifunctional Information Distribution System (MIDS). Es gab transatlantische Koproduktionsprogramme wie (US) F-16, (U.K.) Harrier sowie (D) das NBC Spürfahrzeug Fuchs und die schwere mobile Faltbrücke (heavy assault bridge).

Zu den bilateralen deutsch-amerikanischen Kooperationsprogrammen gehörten Roland-Patriot, Rolling Airframe Missile (RAM), Advanced Armor Protection System (AAPS) und X-31 (extrem manövrierfähiges Kampfflugzeug).

Die Rüstungskoooperation wurde als ein Instrument gesehen, mit dessen Hilfe die besten Technologien der USA und Europas zur Umsetzung gemeinsamer Beschaffungsziele genutzt werden konnten; gleichzeitig dienten sie der Verwirklichung der NATO-Zielsetzung zur Rationalisierung, Standardisierung und Interoperationalität (RSI: rationalization, standardization, interoperability).

Für die Staaten, die im Warschauer Pakt eine gemeinsame Bedrohung sahen, stellte RSI einen wichtigen militärischen Anreiz dar. Zudem gab es schlagkräftige politische („Wir sitzen alle im selben Boot“) und wirtschaftliche („Spareffekte durch größere Produktionsraten“) Argumente für RSI. Anlässlich der Unterzeichnung des Absichtsabkommens für das Medium Extended Air Defense System (MEADS) sagte der damalige US-Rüstungsstaatssekretär Paul Kaminsky: „Die Vereinigten Staaten suchen die Kooperation mit ihren Verbündeten, weil diese Programme das Verbindungsgeflecht stärken – die militärischen und industriellen Beziehungen zwischen unseren Ländern,

die unsere Nationen in einer starken internationalen Sicherheitsbeziehung verbinden, wo wir einer gemeinsamen Gefahr gegenüberstehen.“<sup>5</sup>

Neben diesem erstrebenswerten „Bindegewebe“, das den Zusammenhalt der Allianz verstärken sollte, betonten Kaminsky und andere immer wieder weitere Vorteile der Rüstungskoooperation. Sie würde es den Alliierten erleichtern, bei künftigen militärischen Aktionen wirkungsvoller zusammenzuarbeiten; sie würde aber auch dazu beitragen, explodierende Stückkosten für militärische Güter zu senken. Bedauerlicherweise begannen diese löblichen Absichten bald im Sande zu verlaufen. Während amerikanische und europäische Politiker und Militärs weiterhin Lippenbekenntnisse zur transatlantischen Rüstungskoooperation abgaben, wurden diese immer seltener in konkrete Vorhaben umgesetzt. Rüstungskoooperation wurde mehr und mehr zur Ausnahme. Unterschiedliche Haushaltsverfahren und -zyklen, unabgestimmte Beschaffungsweisen und etliche andere Faktoren machten es zunehmend schwierig, regierungsseitig initiierte Kooperationsprogramme anzukurbeln bzw. umzusetzen.

Eine Studie des Center for Strategic and International Studies (CSIS), die die Ursachen für schwindende Rüstungskoooperation untersuchte, machte die restriktive Technologietransferpolitik der USA für die zunehmende Skepsis der Europäer verantwortlich. Eines der vielen dort angeführten Beispiele ist besonders kennzeichnend: Das gemeinsam von General Electric und SNECMA hergestellte CFM-Triebwerk ist ein weltweiter Erfolg mit über 60 Milliarden Dollar Umsatz. Gern wird daher dieses Triebwerk als Beleg für eine er-

Während amerikanische und europäische Politiker und Militärs weiterhin Lippenbekenntnisse zur transatlantischen Kooperation abgaben, wurden diese immer seltener in konkrete Vorhaben umgesetzt.

<sup>5</sup> Paul Kaminsky, U.S. Under Secretary of Defense (Acquisition & Technology): DoD Briefing, 21.2.1995.

Was waren die Ursachen für die schwindende Rüstungszusammenarbeit? Es wäre falsch, dafür nur die USA verantwortlich zu machen.

folgreiche Kooperation angeführt. Andererseits dauerte es mehr als vier Jahre, ehe die US-Regierung grünes Licht für Endmontage und Betriebstests in Frankreich gab.<sup>6</sup>

Aber es wäre falsch, nur die USA für das Scheitern einer großen Vision verantwortlich zu machen. In dem Maße, wie die USA nach dem Ende des Kalten Krieges als alleinige Supermacht hervortraten, fühlten die Europäer das Bedürfnis, die heimischen Ressourcen zusammenzulegen und eigene europäische Industrieblöcke zu bilden. Nur so glaubte man, eine völlige Dominanz durch die amerikanische Rüstungsindustrie vermeiden zu können. Das transatlantische Kooperationsmodell wurde durch das innereuropäische Modell ersetzt.

Vereinfacht ausgedrückt könnte man sagen, dass es immer schwieriger wurde, regierungsseitige transatlantische Rüstungskoooperation zu verwirklichen. In den neunziger Jahren schrumpfte die Anzahl und Größe der transatlantischen Rüstungskoooperationsprogramme. Dieser Trend wurde durch eine zunehmend restriktive amerikanische Technologiefreibepolitik und eine damit verbundene Bürokratie verstärkt. Selbst Vorzeigeprogramme wie MEADS und Joint Strike Fighter leiden immer wieder unter verspäteter Freigabe von Technologien seitens der USA. Als Folge davon geraten Kosten und Zeitrahmen unter enormen Druck. Ein in COCOM-Zeiten entstandenes Regelwerk für die Freigabe von Technologien hat sich unter dem Einfluss des US-Kongresses als ungeeignet erwiesen, sich der geänderten Bedrohungslage und den Erfordernissen einer globalen Wirtschaft anzupassen.

Die transatlantische Rüstungskoooperation geriet auch von anderer Seite unter Druck. So gab und gibt es etliche Stimmen in den USA, die den Nutzen dieser Zusammenarbeit angesichts des Technologierückstands und der enormen Differenz in Aufwendungen für Forschung, Entwicklung und Beschaffung in Frage stellen. Andere wiederum befürchten, dass eine „Zweibahnstraße“ den technologischen Vorsprung der US-Rüstungsindustrie verspielen könnte. Besonders der Kongress ist immer wieder anfällig für Bemühungen, durch protektionistische Maßnahmen die heimische Industrie vor dem Wettbewerb von außen zu schützen. Zu diesem Regelwerk gehören auch Gesetze, die ausländischen Firmen den Erwerb amerikanischer Rüstungsfirmen erschweren. Interessant ist, dass seit kurzem auch Deutschland, das bisher keine Einschränkung beim Verkauf deutscher Rüstungsfirmen kannte, eine Genehmigungspflicht seitens der Regierung vorsieht, wenn Ausländer mehr als 25 Prozent der Anteile an solchen Firmen erwerben möchten.

Obwohl bisher die meisten und bösartigsten „Buy American“-Gesetzesentwürfe entweder abgelehnt oder abgemildert worden sind, muss im Prinzip permanent damit gerechnet werden, dass derartige Vorlagen Gesetz werden. Die Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis wären verheerend. Mit Sicherheit würde Europa reziproke Gesetze beschließen; genau aus diesem Grunde stellen sich die großen amerikanischen Rüstungsfirmen derartigen „Buy American“-Gesetzen mit Nachdruck entgegen. Dennoch muss man leider feststellen, dass diese Auseinandersetzungen viel Kraft und politisches Ka-

<sup>6</sup> Dov Zakheim und Sharon Weinberger: *Transatlantic Cooperation and NATO Arms Collaboration in Towards a Fortress Europe*, Center for Strategic and International Studies 2000.

pital kosten. Im Interesse der transatlantischen Rüstungskooperation ist hier ein neuer Ansatz notwendig.

### Vorreiterrolle der Industrie

Transatlantische Rüstungskooperation auf der Basis von Regierungsvereinbarungen ist im Verlauf der letzten Dekade schwieriger und seltener geworden. Da die Bedrohung durch die Sowjetunion fehlt, haben die Bemühungen um Rationalisierung, Standardisierung und Interoperabilität innerhalb der NATO an Dringlichkeit verloren. Zieht man weiterhin die politischen und bürokratischen Hindernisse beim Technologietransfer in Betracht, so ist es nicht verwunderlich, dass die Rüstungskooperation alten Stils überholt ist.

Interessanterweise hat gleichzeitig die Zusammenarbeit auf industrieller Ebene zugenommen. Massiv angestiegene Stückkosten bei der militärischen Beschaffung führten zu immer niedrigeren Stückzahlen und letztendlich zu einer Konsolidierung der Rüstungsindustrie auf beiden Seiten des Atlantiks. Überall dort, wo die Politik Firmenzusammenschlüsse erlaubt, fanden und finden sie auch statt; sie sind wirtschaftlich sinnvoll und sie funktionieren.

Regierungen in Europa und den USA haben ein berechtigtes Interesse daran, sensitive Militärtechnologien zu schützen und den designierten Endverbraucher mitzubestimmen. Daraus folgt, dass die Politik sehr wohl ein Mitspracherecht bei der Konsolidierung der Rüstungsindustrie auf nationaler und internationaler Ebene beansprucht. Andererseits hat die Politik auch die Verantwortung dafür zu tragen, dass durch Wett-

bewerb Steuergelder sparsam ausgegeben werden. Besonders in den USA kommt die Sorge hinzu, dass der Zugang zu einer leistungsfähigen und verlässlichen Rüstungsindustriebasis jederzeit verfügbar sein muss.

Das Pentagon hat durch eine Reihe von Studien die fortwährende Besorgnis des Kongresses über eine angebliche Abhängigkeit des Militärs von ausländischen Quellen zu zerstreuen versucht. Diese Studien belegten, dass ausländische Industrien im Haushaltsjahr 2004 lediglich zwei Prozent der Aufträge erhielten und sie somit keine Bedrohung der heimischen Rüstungsindustrie darstellten.<sup>7</sup>

In der Tat räumt das Pentagon ein, dass die Rüstungsindustrie der USA heute internationaler Natur ist und dass die Sorge, ausländische Firmen würden möglicherweise bei unpopulären Militäraktionen Zulieferungen verweigern, unbegründet ist.<sup>8</sup>

In einer idealen Welt würde es völlig offenen Wettbewerb geben, was es Regierungen ermöglichte, ihre Soldaten mit dem bestmöglichen Gerät zum günstigsten Preis auszustatten. Tatsächlich aber ist es höchst unwahrscheinlich, dass die USA jemals potenziell kriegsentscheidende Waffensysteme aus Europa beziehen werden. In Europa ist die Situation vis-à-vis den USA ähnlich. Aber unsere Industrie weiß sehr wohl, dass es Arbeitsplätze sind, die anhaltende politische Unterstützung garantieren. Sie weiß auch, dass ein Rüstungswettbewerb normalerweise nur dann gewonnen werden kann, wenn Arbeitsplätze für das Käuferland geschaffen werden.

Es gibt immer mehr Indizien dafür, dass das Modell einer von der Industrie betriebenen Rüstungskooperati-

Die Kooperation alten Stils ist überholt. Aber gleichzeitig hat die Zusammenarbeit auf industrieller Ebene zugenommen.

<sup>7</sup> DoD Report on Foreign Sourcing, Office of the Secretary of Defense, April 2005.

<sup>8</sup> Der Bericht des OSD (Office of the Secretary of Defense) vom Februar 2004 (AT&L-IP) zitiert einen zügigen Anstieg der Produktion von Komponenten für chemisch-biologische Schutzanzüge durch deutsche und japanische Hersteller als Reaktion auf ein Ersuchen des Pentagons.

on Fortschritte macht, und dass Partnerschaften mit heimischen Industrien sowie eine eigene Präsenz im Käuferland notwendige Faktoren für den Erfolg im internationalen Rüstungsmarkt sind. Ein Paradebeispiel erfolgreicher Partnerschaft ist die Auswahl des Hubschraubers US 101 (Lockheed Martin und Agusta Westland) als Transportvehikel des Präsidenten der USA.

Andere partnerschaftliche Lösungen für operationelle Anforderungen des Pentagons und der Streitkräfte beruhen auf ad hoc gebildeten industriellen Konsortien. So bieten Raytheon und EADS-North America der US-Armee die von CASA entwickelten C-235 und C-295 Flugzeuge für die künftigen Cargo-Anforderungen (Future Cargo Aircraft) der US-Armee an. Northrop Grumman wird gemeinsam mit EADS-NA der US-Luftwaffe eine Luftbetankungsversion des Airbus 330 anbieten.

Dies ist keine Einbahnstraße. In Europa hat sich EADS mit Northrop Grumman zusammengeschlossen, um der deutschen Luftwaffe den Euro Hawk anzubieten. Beide Firmen haben sich darüber hinaus mit etlichen anderen europäischen Firmen in einem Verbund (TIPS) organisiert, der das NATO-Programm Alliance Ground Surveillance (AGS) bearbeiten möchte.

In den USA und in Europa wird also „Kooperation der Kooperation wegen“ zunehmend durch Ad-hoc-Partnerschaften ersetzt. Dadurch werden sich nationale Anforderungen durch kostengünstige hochwertige Produkte erfüllen lassen. Wenn die USA also den EC-145 bzw. die C-235/C-295 und Deutschland/NATO den Euro Hawk beschaffen sollten, wird das alte NATO-Ziel von Rationalisierung, Standardi-

sierung und Interoperabilität zumindest teilweise verwirklicht werden.

Wenn die deutsche Luftwaffe die enormen Investitionen der USA in Global Hawk zu ihrem eigenen Vorteil nutzt und Euro Hawk beschafft, ist dies eine Win-win-Situation. Die Luftwaffe bekommt eine relativ kostengünstige, längst überfällige Aufklärungsplattform. Die US-Luftwaffe kann Entwicklungskosten auf eine größere Stückzahl umlegen, die NATO gewinnt ein Stück RSI. Umgekehrt würde die US-Armee bei der Auswahl des EC-145 von den großen EADS-Investitionen profitieren und einen kommerziell höchst erfolgreichen Hubschrauber beschaffen. Die Steuerzahler in beiden Ländern würden profitieren, die Verteidigungshaushalte entlastet.

Dieser positive Trend verdient es, von den Regierungen auf beiden Seiten des Atlantiks unterstützt zu werden. Zum einen kann dies dadurch erfolgen, dass Partnerschaftsangebote, auch wenn sie ein „ausländisches“ Produkt beinhalten, eine faire Chance erhalten. Zum anderen sollte Folgendes anerkannt werden: Wenn es dem Wettbewerb und RSI dient, dass ausländische Firmen in Partnerschaft mit einheimischen Firmen ein Produkt anbieten, dann müssten die nationalen Regularien entsprechend angepasst werden, um eine größere Präsenz in Form von Beteiligungen und Akquisitionen zu erleichtern.

Unsere Industrie hat die Realität der Globalisierung der Rüstungsindustrie voll akzeptiert und ein erfolgreiches Kooperationsmodell geschaffen. Jetzt ist es an den Regierungen der USA und Europas, sicherzustellen, dass den Worten Taten folgen und dass die Rüstungsmärkte offen zugänglich sind.

Es gibt immer mehr Indizien dafür, dass Partnerschaften mit heimischen Industrien notwendige Faktoren für den Erfolg im internationalen Rüstungsmarkt sind.