

Bernd W. Kubbig

MEADS – Neue Erkenntnisse, neue Fragen, neue Zweifel

Eine Analyse des BRH-Gutachtens, der
BMVg-Replik, der Zwischenentscheidung
sowie der Vertragsdokumente

vorgelegt für den

Arbeitskreis Raketenabwehr „MEADS kontrovers. Neue Dokumente, neue Erkenntnisse, neue Fragen, neue Zweifel“
am 11. April 2005 in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
beim Bund

Bulletin No. 57, Raketenabwehrforschung International, Frankfurt am Main 2005, Volltext erhältlich unter:
<http://www.hsfk.de/abm/bulletin/pdfs/kubbig10.pdf>

Adresse des Autors:

Privatdozent Dr. Bernd W. Kubbig

Projektleiter „Raketenabwehrforschung International“

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

E-Mail: kubbig@hsfk.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

Inhalt

1.	Problemaufriss zu Diskursverlauf und Sachstand: MEADS und kein Ende	1
2.	Die alten und neuen Defizite im Lichte der öffentlichen Diskussion und der relevanten offiziellen (Vertrags-)Dokumente	5
2.1	Erstes Defizit: MEADS bleibt stumpf gegen die akute Hauptbedrohung für deutsche Soldaten bei Auslandseinsätzen	5
2.2	Zweites Defizit: Die Einschätzung der Gefahrenlage ist mit der militärischen Bedarfsplanung inzwischen kaum noch in Einklang zu bringen	6
2.3	Drittes Defizit: War das Parlament im Herbst 2004 ausreichend informiert? Unterschiedliche Angaben des BMVg zur Entwicklungsphase von MEADS	8
2.4	Viertes Defizit: Die unbegründete Ausklammerung des Zweitflugkörpers IRIS –T SL aus dem derzeitigen parlamentarischen Entscheidungsprozess	12
2.5	Fünftes Defizit: Die BMVg-Beschaffungskosten sind nach wie vor konstruiert – die erwartbaren Bedienungs- und Wartungskosten sind eine zusätzliche finanzielle Dimension	15
2.6	Sechstes Defizit: Ein Engagement bei MEADS droht Deutschlands Beitrag zur gesamten Luftverteidigung im Bündnis zu schwächen	17
2.7	Siebtens Defizit: Weder gleichberechtigte Zusammenarbeit noch MEADS als Kooperationsmodell – die (Vertrags-)Dokumente belegen dies	18
	2.7.1 <i>Erdrückende kulturelle und politische Dominanz der USA: Das Vertragsrecht/die Vertragskultur – die Struktur von Auftraggeber und -nehmer</i>	19
	2.7.2 <i>Ernüchternde Bezugspunkte für die angeblichen Verhandlungserfolge: Frühere Forderungen des deutschen Vertragspartners – Beachtliche Resultate der Japaner – Kein wirklicher Fortschritt gegenüber dem MoU von 1987</i>	20
	2.7.3 <i>Deutschland am hochtechnologischen Katzentisch der USA: Die restriktive Freigabepolitik der Vereinigten Staaten bei MEADS</i>	22
2.8	Achtes Defizit: Bescheidene positive Folgen für die deutschen Rüstungsfirmen – keine lukrativen Exportaussichten bei MEADS	27
3.	Zusammenfassung und Empfehlungen: Diskussion von Nicht-Einstiegsoptionen im Gesamtkontext der Raketenabwehr	28

1. Problemaufriss zu Diskursverlauf und Sachstand: MEADS und kein Ende

Die öffentliche Debatte über die deutsche Beteiligung an der Entwicklung des Raketenabwehrsystems MEADS (Medium Extended Air Defense System) hält unvermindert an. Mehr noch, sie hat sich thematisch beträchtlich intensiviert und geographisch erweitert.¹ Neue Aspekte wie etwa der Bezug zur Europäischen Union sind hinzugekommen. Und kürzlich ist der wichtigste Vertragspartner des trilateralen Vorhabens in zweifacher Hinsicht auf den Plan getreten, wenn auch nur indirekt.

Zum einen hat ein Report des Bundesrechnungshofes in Washington (U.S. Government Accountability Office, GAO) große Aufmerksamkeit erregt. Denn er wartet mit neuen Zahlen zu MEADS auf. Sie bedeuten auch für den möglichen Vertragspartner Deutschland enorme Mehrbelastungen, die in der öffentlichen Debatte hierzulande bislang keine Rolle gespielt haben (siehe 2.5 in der vorliegenden Untersuchung).

Zum anderen bemühen sich die deutschen MEADS-Befürworter Presseberichten zufolge, die Bush-Regierung für einen möglichst baldigen, definitiven Beschluss im Haushaltsausschuss des Bundestages einzuspannen. Ihr Punkt ist, Washington dränge Berlin zu einer solchen Entscheidung. Dieses Argument hat sich offenbar als unhaltbar herausgestellt. Anders als bei sonstigen internationalen Vorhaben üblich, hat die Bush-Administration auf ein Ultimatum verzichtet und nur Gespräche mit dem dritten Vertragspartner des trilateralen Unternehmens, Italien, angekündigt.² Geplant war, dass Deutschland wegen des Parlamentsvorbehalts eine Frist zur Unterzeichnung der Regierungsvereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) bis zum 26. März 2005 eingeräumt wurde, die Washington und Rom bereits im September 2004 signiert hatten. Damit befindet sich, wie aus dem nicht-öffentlichen „Jahresbericht 2003/2004“ des BMVg her-

Aus Zeitgründen konnte diese Untersuchung das institutsinterne Review-Verfahren noch nicht durchlaufen. Im strikten Sinne handelt es sich bei der vorliegenden Version daher nicht um eine HSK-Studie, sondern um eine Analyse *aus* der HSK. Für konstruktive Anregungen und Zuarbeiten danke ich Herrn Hermann Hagen sowie Martina Glebocki, Olivier Minkwitz, Axel Nitsche und Alexander Wicker.

- 1 Dies ist dokumentiert in: Axel Nitsche/Martina Glebocki/Bernd W. Kubbig (Bearbeiter), MEADS kontrovers. Medienecho und Beiträge zur Diskursgestaltung im Politikbereich Raketenabwehr (Arbeitstitel; Dokumentation demnächst online unter: <http://www.hsfk.de/abm/forum>).
- 2 Siehe hierzu: Reymer Klüver, Streit über Raketenabwehrsystem, in: Süddeutsche Zeitung, 7. April 2005; Spiegel online, Selbst gemachte Zeitnot, 4. April 2005, dokumentiert in: Nitsche/Glebocki/Kubbig (Bearbeiter): MEADS kontrovers, a.a.O. (Anm. 1).

vorgehen soll, das Programm im Augenblick in einer nur von den Vereinigten Staaten finanzierten Zwischenphase.³

Der derzeitige und gleichzeitig in eine große Dynamik eingebundene Sachstand in Berlin ist, dass von Seiten der MEADS-Befürworter in Regierung und Parlament der 20. April als nächster Beratungstermin im Haushaltsausschuss favorisiert wird. Ob es hierzu kommt, ist mehr als fraglich, da führende Politiker des Koalitionspartners Bündnis90/Die Grünen nach wie vor gravierende Bedenken gegen die Entwicklung und Beschaffung der Abwehrwaffe angemeldet haben. Diese Beratungen, die ursprünglich Mitte Februar stattfinden sollten, sind in der Zwischenzeit mehrfach verschoben worden.

In der vorliegenden Analyse untersucht der Verfasser die wesentlichen kontroversen Punkte der neueren Debatte. Dies geschieht mit Bezug auf seine Ende Dezember 2004 in Berlin vorgestellte Studie zu MEADS.⁴ Obwohl es sich bei der zweiten Arbeit um eine eigenständige Untersuchung handelt, empfiehlt es sich, sie im Kontext jenes HSFK-Reports zu lesen.

Die Analyse der wichtigsten alten wie neuen Streitpunkte geschieht auf der Grundlage von bzw. in Kenntnis neuer und neu zugänglicher offizieller Dokumente und Erklärungen. Sie eröffnen eine Reihe neuer Erkenntnisse. Keine von ihnen stärkt aus der Sicht des Verfassers die Position der MEADS-Befürworter, einschließlich der Kollegen mit wissenschaftlichem Anspruch aus dem institutionellen Umfeld der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Das Gegenteil ist der Fall. Die neuen Einsichten führen zu neuen Fragen und Zweifeln. Sie alle sprechen verstärkt gegen die Entwicklung und die Beschaffung des Abwehrsystems.

Während der öffentlichen Debatte haben die Befürworter die bereits aufgezeigten Defizite nicht überzeugend abmildern, geschweige denn beheben können. Dies betrifft zunächst die Tatsache, dass MEADS gegen die akute Hauptbedrohung (Kleinwaffen) für deutsche Soldaten bei Auslandseinsätzen nichts auszurichten vermag, und zwar trotz neu-

3 Siehe Bundesministerium der Verteidigung, Jahresbericht 2003/2004 (Berichtszeitraum 1. Januar 2003 - 13. Juli 2004) über den Sachstand des Vorhabens TLVS/MEADS in der erweiterten Definitionsphase Risk Reduction Effort (RRE) an den Verteidigungsausschuss und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, (VS – Nur für den Dienstgebrauch), Berlin, 8. September 2004 (Typoskript; Anlage zum Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMVg, Hans Georg Wagner, an den Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses im Deutschen Bundestag, Reinhold Robbe). Siehe auch Chester B. Domaracki (Acting General Manager, NAMEADSMA), Brief an Jim Carvens (President, MEADS International), Huntsville, AL, 28. September 2004 (Typoskript).

4 Siehe Bernd W. Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet. Eine Analyse der Dokumente von BMVg und Berichterstattergruppe, HSFK-Report 2/2005, Frankfurt/M. (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2005. Erschienen auch als Bulletin No. 50 des Internet-Projekts Raketenabwehrforschung International, <http://www.hsfk.de/abm/bulletin/pdfs/kubbig9.pdf> [9.4.2005].

er Rüstungsvorhaben (siehe 2. 1). Hinzu kommt, dass die Schere zwischen der offiziellen Gefahreinschätzung einerseits (ständig steigende Risiken) und des ständig ausgedünnten Militärbedarfs bei MEADS größer geworden ist. Hier regiert der Rotstift und nicht die Bedrohungslage. Darüber hinaus sind neu zugängliche Grundlagendokumente zu MEADS wie die BMVg-Zwischenentscheidung *in sich nicht konsistent*, wenn es darum geht, die militärischen Zielsetzungen des geplanten Abwehrsystems zu begründen (siehe 2.2).

Aufgrund des Einblicks in die neuen und alten, in jedem Falle aber für den Verfasser erst seit kurzem zugänglichen Dokumente ergeben sich neue Fragen. Sie betreffen die Informationspflicht des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) gegenüber dem Parlament, konkret: Hat das BMVg die Mitglieder des Deutschen Bundestages über die zeitlichen und finanziellen Risiken, die mit der Entwicklungsphase verbunden sind, ausreichend informiert, einschließlich der vielfältigen Gründe für Verzögerungen und Kostensteigerungen (siehe 2.3)? Teil des (parlamentarischen) Problems wird mehr und mehr der geplante Zweitflugkörper IRIS-T SL, der für die Abwehrbefürworter Teil der technischen und finanziellen Lösung werden soll. Denn das Ministerium möchte diesen in Deutschland zu produzierenden, angeblich kostensparenden Flugkörper nicht zusammen mit der Regierungsvereinbarung zu MEADS im Haushaltsausschuss behandeln. Es befürwortet vielmehr, was sachlich nicht begründet erscheint, eine Extra-Vorlage zu diesem Projekt (siehe 2.4).

Das Hauptproblem – die Kosten – stellt sich angesichts der in dieser Studie berücksichtigten Dokumente und Publikationen *in verschärfter Weise*. Aus der Sicht des Verfassers hat das BMVg in seiner Erwiderung vom 9. März auf das Gutachten des Bundesrechnungshofes (BRH) vom 1. März die ausführlichen Kritikpunkte der Bonner Behörde *nicht* überzeugend widerlegen können. Dies betrifft zum einen die Herleitung des inzwischen deutlich abgespeckten Bedarfs an nunmehr nur 12 MEADS-Feuereinheiten (Batterien) aus den relevanten Planungsdokumenten des Bundesverteidigungsministeriums. Auch hier lautet die Erklärung: Der Rotstift diktiert die Anzahl *und* deren ausgedünnte Ausstattung in der geforderten Höhe von 2,85 Mrd. Euro, damit die für die Parlamentarier politisch sensible Barriere von drei Milliarden Euro nicht überschritten wird. Der Bundesrechnungshof hat auf der Basis der einschlägigen Unterlagen 24 Feuereinheiten angenommen – völlig zu Recht, zumal hinzukommt, dass das BMVg bei den 12 Feuereinheiten lediglich von einem Erstbedarf spricht. Mehr als sechs Milliarden Euro veranschlagt die Bonner Kontrollbehörde für den Militärbedarf bei MEADS. Angesichts der vom *amerikanischen* Bundesrechnungshof veröffentlichten Kalkulationen zu den Kosten des Abwehrsystems dürften sich die Berechnungen der Bonner Behörde als zu niedrig erweisen. Die von MEADS-Kritikern präsentierten Zahlen für das System in zweistelliger Milliardenhöhe erhalten durch die Studie des GAO neue Plausibilität (siehe 2.5).

Ist MEADS ein sinnvoller Beitrag, damit sich Deutschland im Bereich der erweiterten Luftverteidigung angemessen im Bündnis positionieren und seine Einflussnahme in der NATO vergrößern kann? Angesichts der knappen Kassen argumentiert der Verfasser, dass ein verstärktes Engagement bei MEADS Deutschlands bündnispolitisch ausreichende Aktivitäten im Hinblick auf die Luftverteidigung *insgesamt* eher schwächen dürfte. Denn die Bundesrepublik ist im Bereich der gesamten Luftverteidigung in der NATO gut positioniert (Stichwort: Kampfflugzeuge/Eurofighter), von der die bodengebundene Komponente ja nur ein Teil ist (siehe 2.6).

Deutschland ist ein gleichberechtigter Partner in der transatlantischen Zusammenarbeit bei MEADS – so hat der deutsche Hauptauftragsnehmer EADS die kooperationspolitische Dimension stellvertretend für alle Befürworter des Abwehrsystems am 21. März 2005 auf den Punkt gebracht (siehe 2.7). Die entsprechende ausführliche Presserklärung des Rüstungskonzerns ist zugleich eine ausführliche Kritik am Gutachten des Bundesrechnungshofes. Die Bonner Kontrollbehörde listet auf der Basis der relevanten Vertragsdokumente, vor allem der Regierungsvereinbarung und des Hauptentwicklungsvertrages (HEV) vom 18. Februar 2005, die Vielzahl der Restriktionen in der amerikanischen „Freigabe“-Politik für sensitive Hightech-Informationen Punkt für Punkt auf.

Dem Verfasser liegen diese Dokumente inzwischen auch vor. Er stimmt der Bewertung des BRH uneingeschränkt zu: Deutschland sitzt trotz einiger Zugeständnisse des wichtigsten MEADS-Vertragspartners am hochtechnologischen Katzentisch der USA. Diese Studie führt weitere Belege dafür an, warum die optimistische Einschätzung des Rüstungskonzerns nicht gerechtfertigt ist. Hier ist zunächst die von den USA dominierte Struktur der NAMEADSMA relevant, die für die Auftragsvergabe an das Firmenkonsortium MEADS International zuständig ist (siehe 2.7.1). Hinzu kommt die von der japanischen Regierung vorteilhafter ausgehandelte Regierungsvereinbarung als horizontaler Vergleichspunkt. Und drittens bestätigt ein vertikalen Längsschnittvergleich das von der Regierung Kohl/Genscher mit der Reagan-Administration 1987 ausgehandelte MoU im Bereich Raketenabwehr (2.7.2): Die restriktive Informationspolitik der Vereinigten Staaten ist im Prinzip gleichgeblieben (siehe 2.7.3). Vor diesem Hintergrund erweist sich der Optimismus der Befürworter hierzulande als völlig ungerechtfertigt, die wegen der sich angeblich eröffnenden Exportchancen für MEADS eine rosa Zukunft auf deutsche Firmen zukommen sehen. Denn die Abwehrwaffe bleibt in seinen wesentlichen Komponenten Eigentum der USA (2.8). Die offiziellen Vertragsdokumente belegen eindeutig auch in dieser Hinsicht die unhaltbar gewordenen Aussagen und Einschätzungen der MEADS-Befürworter.

Angesichts der neuen Erkenntnisse schließt diese neue Studie aus der HSFK konkreten Empfehlungen (siehe 3.).

Die ungewöhnliche Quellenlage macht einige klärende Bemerkungen zum Umgang mit den in dieser Untersuchung verwendeten nicht-öffentlichen Dokumenten erforderlich. Einige Unterlagen sind in deutscher Sprache als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ gekennzeichnet. Mit einer Ausnahme zitiert der Verfasser nicht wörtlich aus diesen Quellen. Diese Ausnahme ist das in der interessierten Öffentlichkeit kursierende und mehrfach zitierte Gutachten des Bundesrechnungshofes vom 1. März 2005. Alle anderen, nur deutschsprachigen Unterlage werden mit dem (leider den Lesefluss an einigen Stellen hemmenden) Verweis „dem Vernehmen nach“ paraphrasiert. Mit dieser Formel will der Verfasser einerseits zum Ausdruck bringen, dass er den nicht-öffentlichen Status der Dokumente respektiert; andererseits möchte er auf diese Weise belegen, dass er die eingesehenen Quellen nach besten Wissen und Gewissen ausgewertet und bewertet hat. Dies lässt sich, eine begründete Anfrage vorausgesetzt, im Einzelnen lückenlos dokumentieren.

Eine andere Situation existiert im Hinblick auf die beiden Vertragstexte, also die Regierungsvereinbarung einerseits und den Hauptentwicklungsvertrag (HEV, MEADS Design and Development Contract, D&D) andererseits. Sie sind in der englischsprachigen Version der USA bzw. der NATO „Unclassified“ und damit öffentliche Dokumente. Die beiden Vertragstexte stellen die zitierfähige Basis für die entsprechenden Ausführungen in dieser Studie dar (mit der Einschränkung von „Anhang C“ des MoU, das als „Controlled Classified“ eingestuft ist, aus ihm wird nicht direkt zitiert; der Autor fasst vielmehr die wichtigsten Passagen zusammen, die sich im übrigen bereits im BRH-Gutachten vom 1. März finden).

2. Die alten und neuen Defizite im Lichte der öffentlichen Diskussion und der relevanten offiziellen (Vertrags-)Dokumente

2.1 Erstes Defizit: MEADS bleibt stumpf gegen die akute Hauptbedrohung für deutsche Soldaten bei Auslandseinsätzen

Um hervorzuheben, wie sich das Abwehrsystem in das Kontinuum militärischer Bedrohungen auf der gesamten Skala nahtlos einfügt, führt das Bundesministerium der Verteidigung in seiner kritischen Replik vom 9. März 2005⁵ auf das Gutachten des Bundesrech-

5 Siehe Bundesministerium der Verteidigung, Stellungnahme BMVg zum Bericht des BRH nach § 88 BHO vom 1. März 2005 zu MEADS, IV 6 – 2005 – 0368 – VS – NfD; HHA Drs. 15/2896 (BMF-Vorlage Nr. 16/05; HHA-drs. 15/2894). Abschluss einer Vereinbarung über die Entwicklung des Taktischen Luftverteidigungssystems TLVS/MEADS (VS – Nur für den Dienstgebrauch), 9. März 2005 (Typoskript).

nungshofes (BRH) vom 1. März 2005⁶ dem Vernehmen nach neuerdings zusätzliche Abwehrmaßnahmen für den Nah- und Nächsbereich an, etwa für den Angriff mit Mörsergranaten; entsprechend seien im Bundeswehrplan 2006 Mittel für das Flugabwehrsystem eingeplant, das Abwehrsystem Skyshield werde noch im laufenden Jahr als Demonstrator erprobt. MEADS erweise sich damit als ein notwendiger Teil eines umfassenden NATO-Konzeptes zur Luftverteidigung.

Mit diesen Rüstungsprojekten sollen in Zukunft deutsche Truppen bei ihren Auslandseinsätzen gegen Bedrohungen geschützt werden, gegen die MEADS nichts auszurichten vermag, da es nur gegen Raketen mit einer Reichweite bis 1.000 km ausgelegt ist. Aus der Sicht der Befürworter mag es sinnvoll sein, das Abwehrsystem in der gesamten Bedrohungspalette fest zu verorten. Dies basiert auf ihrer Absicht, die entscheidende Begründung für das milliardenteure Rüstungsvorhaben – eine ausreichende Bedrohung – zu unterstreichen. *Entgegen dieser Absicht entkommen die Befürworter auch mit dem Verweis auf die geplanten Rüstungsprojekte einem doppelten Dilemma nicht:*

- *Erstens* unterstreichen sie auf diese Weise den spezifischen Beitrag der MEADS-Abwehrwaffe für ein nach wie vor kleines Gefahrenfenster gegen Raketen mit einem Wirkkreis bis 1.000 km.
- *Zweitens* stellt MEADS ebenso wenig wie die zusätzlichen Militärvorhaben eine Antwort auf die Hauptgefahr durch Kleinwaffen dar, der deutsche Soldaten bei Auslandeseinsätzen erwiesenermaßen akut ausgesetzt sind.

2.2 Zweites Defizit: Die Einschätzung der Gefahrenlage ist mit der militärischen Bedarfsplanung inzwischen kaum noch in Einklang zu bringen

Dank der öffentlichen Diskussion schält sich in den offiziellen Stellungnahmen der MEADS-Befürworter heraus, dass das Abwehrsystem in erster Linie Soldaten bei ihren Einsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung schützen soll. Allerdings gehört zum Aufgabenspektrum des geplanten Systems nach wie vor auch, den Schutz des NATO-Bündnisgebietes und die territoriale Integrität Deutschlands sicher zu stellen, und zwar im Hinblick auf das gesamte Bedrohungsspektrum aus der Luft. So steht es dem Vernehmen nach erneut in der BMVg-Stellungnahme vom 9. März, so hat es Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan betont:

„Was Trägermittel angeht, können wir durch unsere Ausrüstung unsere Leute im Einsatz schützen, auch die Zivilbevölkerung im Einsatzgebiet und zu Hause. (...)“

6 Siehe Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zum Entwicklungsvorhaben „Taktisches Luftverteidigungssystem/Medium Extended Air Defense System (TLVS/MEADS)“ (VS – Nur für den Dienstgebrauch), Bonn, 1. März 2005 (Typoskript).

Es heißt, Raketen bis 1000 Kilometer Reichweite sind keine Gefahr für uns, weil es rings um uns keinen Staat gibt, der mit denen auf uns schießen will. Aber die sind ganz schnell importiert. Man kann doch nicht sagen, weil etwas heute als Bedrohung nicht existiert, gibt es das auch die nächsten dreißig Jahre nicht. Wir brauchen Meads auch als Versicherung für die Zukunft.“⁷

Die Begründung des Generalinspektors, aber auch die Ausführungen in der BMVg-Stellungnahme, führt die militärische Sinnhaftigkeit des geplanten „MEADS light“ aus mehreren Gründen ad absurdum:

- Wie von hochrangigen Pentagon-Vertretern schon zu Beginn der 1990er Jahre wiederholt betont wurde,⁸ taugt MEADS nicht zur Verteidigung von beträchtlichen territorialen Flächen, sondern allenfalls zum Schutz einiger besonders gefährdeter Objekte. Damals ging die Bundeswehrplanung noch von 40 Feereinheiten aus. Inzwischen sind in der beträchtlich abgespeckten Version nur 12 Batterien vorgesehen; für sie ist ihrerseits eine Maximalbeladung der Startgeräte nicht mit je 12 PAC-3-Lenkflugkörpern, sondern lediglich mit vier Flugkörpern pro Startgerät geplant. Dies geht aus dem BMVg-Schreiben an das Finanzministerium vom 27. Januar 2005 (wie auch aus der Stellungnahme vom 9. März) hervor.⁹
- Diese ausgedünnte Version, so heißt es dem Vernehmen nach in der BMVg-Stellungnahme vom 9. März, reiche vor dem Hintergrund der zu erwartenden Bedrohungen aus. Andere Dokumente des Verteidigungsministeriums wie die Zwischenentscheidung vom 1./14. Oktober 2004, die die Basis für die Entwicklung und Beschaffung von MEADS darstellen, betonen indes: Die Risiken bzw. Bedrohungen, vor allem durch die Proliferation von ballistischen Flugkörpern steigen zunehmend. Kurzum, den ständig steigenden Risiken steht eine ständig abnehmende und in sich ausgedünnte Anzahl der zu beschaffenden MEADS-Systeme gegenüber. *Dieser verschärfte Widerspruch lässt den Schluss zu: Nicht die Bedrohungslage und ihre Einschätzung für die Zukunft, sondern der Rotstift bestimmt die Entwicklungs- und Beschaffungspolitik von MEADS. Dies ist keine Grundlage für eine seriöse Politik in diesem Bereich.*

7 „Stechschritt mag ich nicht.“ Generalinspekteur Schneiderhan über Traditionen, Auslandseinsätze und die Wehrpflicht, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 13. März 2005.

8 So David Martin, zitiert in: Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 24, Anm. 54.

9 Bundesministerium der Verteidigung, 1. Schreiben BMVg – H II 1 an BMF – II D 1 vom 17. Januar 2005, Az 27-40-20/MEADS. 2. FAX BMF – II D 1 an BMVg – H II 1 vom 21. Januar 2005, Az II D 1 – WE 2058-3/05, eingegangen bei BMVg am 24. Januar 2005, 09:14 Uhr. Abschluss einer Vereinbarung über die Entwicklung des Taktischen Luftverteidigungssystems TLVS/MEADS, Bonn, 27. Januar 2005 (Typoskript), S. 9.

- Dem Verfasser ist nur ein einziges offizielles Dokument bekannt, das Militärbedarf und Militärziele einigermaßen zur Deckung bringt: In der Zwischenentscheidung, von Luftwaffen-Inspekteur Generalleutnant Klaus-Peter Stieglitz und von BMVg-Hauptabteilungsleiter Rüstung Jörg Kaempff am 1. bzw. 14. Oktober 2004 gezeichnet, ist dem Vernehmen nach davon die Rede, dass die als Erstbedarf geplanten 12 MEADS-Feuereinheiten als deutscher Beitrag zur „NATO Response Force“ und zur „Battle Group“ der Europäischen Union geplant seien. Alle anderen – einschließlich der erwähnten – Erklärungen geben die Gesamtheit der aufgelisteten Ziele als Begründung an (undifferenzierte Territorialverteidigung sowie Schutz von Bündnispartnern jeweils gegen staatliche und substaatliche Akteure). Selbst ein Grundlagendokument wie die Zwischenentscheidung ist *in sich nicht konsistent*, da es, wie ausgeführt, unspezifisch von stetig zunehmenden Proliferationsrisiken/-bedrohungen insbesondere (aber eben nicht ausschließlich) für Soldaten spricht.
- Wer wie der Generalinspekteur unterstreicht, dass man MEADS auch als „Versicherung für die Zukunft“ benötige, muss eine Antwort darauf haben, wie man deutsche Soldaten, aber eben auch deutsches und NATO-Territorium bis zum geplanten Einsatz von MEADS im Jahre 2016 schützen will. Dieses Problem verschärft sich offenbar noch dadurch, dass sich in den offiziellen Planungen der Zeitpunkt für die Inbetriebnahme von MEADS weiterhin nach hinten verschiebt. Laut neuestem GAO-Bericht kommt aus heutiger Sicht das Jahr 2017 für die operationelle Nutzung in Frage.¹⁰ Man führe sich die Situation selbst nach der anfänglichen Inbetriebnahme vor Augen, wenn bis 2014 laut Zwischenentscheidung eine einzige Feuereinheit vorgesehen ist. Die Schutzfunktion des Systems ist für Leib und Leben der Soldaten auf gefährliche Weise begrenzt, im Hinblick auf die Verteidigung von Territorium ist sie gleich Null.

2.3 **Drittes Defizit: War das Parlament im Herbst 2004 ausreichend informiert? Unterschiedliche Angaben des BMVg zur Entwicklungsphase von MEADS**

Im Abschlussbericht der Berichterstattergruppe „Bodengebundene Luftverteidigung“ vom 19. Oktober 2004, der seinerseits fast wörtlich auf der Arbeitsunterlage des BMVg beruhte,¹¹ hieß es zu den möglichen Kostensteigerungen für die Entwicklung des Systems:

„Nach den im Rahmen des Risk Reduction Effort trilateral durchgeführten Kostenschät-

10 Siehe U.S. Government Accountability Office, Defense Acquisitions. Status of Ballistic Missile Defense Program in 2004, Report to Congressional Committees, Washington, D.C., März 2005, S. 122 (GAO-05-243).

11 Siehe hierzu: Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 3f.

zungen wird mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 90% die im Rahmen eines Memorandum of Understanding zu vereinbarende trinationale Entwicklung MEADS unterhalb einer Kostenobergrenze von 4 Milliarden US \$ erfolgreich durchzuführen sein. Der deutsche Kostenanteil ist dabei auf 816 Mio € für die trilaterale Entwicklung plus 31 Mio € internationale Administrationskosten, also insgesamt 847 Mio € begrenzt.“¹²

Auf den deutschen Vertragspartner könnten dieser auf die Mitglieder des Bundestages gerichteten Kalkulation zufolge maximal weitere 100 Mio. € an Entwicklungskosten zukommen. Das Maximum der Steigerungen, wie sie den Parlamentariern für den anstehenden Diskussions- und Entscheidungsprozess präsentiert wurde, hatte damit einen festen Rahmen. In den relevanten (Vertrags-)Dokumenten ist ein solch stabiler Kostenrahmen ebenfalls ausgehandelt – allerdings mit dem fundamentalen Unterschied, dass von einer ebenfalls begrenzten Kostensteigerung, die sich für Deutschland auf maximal 100 Mio. € belaufen könnte, nicht die Rede ist. Vielmehr sind die finanziellen Mehrbelastungen nach oben offen. Sie bedürfen lediglich der eingezogenen Schwelle der Neuverhandlungen auf Regierungsebene. So steht es nicht nur im MoU¹³ oder im HVE vom 18. Februar 2005,¹⁴ sondern bereits in der Zwischenentscheidung; wie erwähnt, haben Stieglitz und Kaempff sie am 1. bzw. am 14. Oktober 2004 gezeichnet – also zeitgleich mit dem am 19. Oktober 2004 verabschiedeten Abschlussbericht der siebenköpfigen Berichterstattergruppe.

Die Parlamentarier, vor allem die Mitglieder des Verteidigungsausschusses, denen der Abschlussbericht der Berichterstattergruppe zu MEADS im Herbst zugeleitet wurde, waren auf der Basis dieses Reports über diese im Prinzip unbegrenzten – wenn auch verhandlungsbedürftigen – Kostenerhöhungen nicht informiert. In der BMVg-Stellungnahme vom 9. März heißt es hingegen dem Vernehmen nach, das Ministerium habe in *allen* Darstellungen ausgeführt, der Hauptentwicklungsvertrag enthalte keinen Höchst- oder Festpreis; vielmehr handele es sich um einen Selbstkostenpreisvertrag mit Anreizvergütung. Ein Festpreisvertrag sei mit den Vereinigten Staaten allein deshalb nicht machbar gewesen, da er bei großen Entwicklungsverträgen gegen die dortigen Gesetze verstoße; weitere Gründe seien, so das BMVg dem Vernehmen nach in der Zwischenentscheidung, dass a) in der Radarentwicklung ein Restrisiko stecke; b) die komplexe Softwareentwicklung mit ihrer offenen Architektur nicht endgültig abgeschätzt werden könne; und c) und die Auf-

12 Abschlussbericht der Berichterstattergruppe zum Thema „Bodengebundene Luftverteidigung“ (Typoskript). S. 10f.

13 Memorandum of Understanding among the Federal Ministry of Defense of the Federal Republic of Germany, the Minister of Defense of the Republic of Italy and the Secretary of Defense of the United States of America on Behalf of the Department of Defense concerning Cooperation on a Project for Design and Development of a Medium Extended Air Defense System (Unclassified).

14 MEADS Design and Development Contract between the NATO Medium Extended Air Defense Management Organization (NAMEADSMO) and the Prime Contractor MEADS International, Inc., Contract No. NAMEADSMO / CF ///NATO UNCLASSIFIED, 18. Februar 2005.

gaben des Auftragnehmers im Lastenheft nicht präzise genug für einen Festpreis beschreibbar seien.

Den Parlamentariern hat, wie erwähnt, im Abschlussreport der Berichterstattergruppe im Herbst 2004 der feste, von Deutschland zu tragende Kostenanteil von nominal 881 Mio. Euro vorgelegen. Der Bundesrechnungshof beanstandet nun in seinem Gutachten vom 1. März:

„Diese Obergrenzen stellen allerdings nicht die absoluten finanziellen Höchstgrenzen (...) dar. (...)“

Entgegen den Annahmen des Bundesministeriums ist bei dieser Auftragsvergabe also keine maximale Höhe der tatsächlich anfallenden Entwicklungskosten vereinbart, also auch keine Kostendeckelung (sic!). Für den deutschen Anteil am Hauptvertrag beläuft sich der Overall Contract Price auf umgerechnet 881 Mio. Euro. Dies stellt also lediglich den Punkt der optimalen Gewinnerzielung durch die Auftragnehmerseite dar, nicht jedoch die höchstzulässige Kostenverrechnung. Deren Höhe ist aus den bisher vorgelegten Unterlagen des Bundesministeriums nicht erkennbar. Die nachträgliche Bestimmung dieses Preisniveaus im Rahmen einer Vertragsänderung hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Er sieht hier beträchtliche Kostenrisiken.¹⁵

Das BMVg hat auf diese zentrale Kritik des Bundesrechnungshofes letztendlich am 9. März mit dem bereits zitierten Verweis auf die entsprechenden Neuverhandlungen reagiert, mit dem sich der BRH im anhaltenden Austausch von Positionspapieren nicht zufrieden geben dürfte.

Die Parlamentarier konnten aufgrund des Abschlussberichts ferner von einem festen zeitlichen Rahmen für die Entwicklungsphase von acht Jahren bis 2012 ausgehen – auch wenn es dort heißt, es sei unklar, ob die drei MEADS-Partnernationen im Hinblick auf die geplanten Termine für die Aufstellung die notwendigen Finanzmittel bereitstellen.¹⁶ Die zeitgleiche Zwischenentscheidung spricht demgegenüber eine völlig andere Sprache. Dieses Phasendokument, das möglicherweise erst dem Haushaltsausschuss Anfang 2005 zugeleitet wurde und die Grundlage für die deutsche Verhandlungsposition zu MEADS darstellt, beschreibt den weiteren Projektverlauf im Leistungs-, Zeit- und Kostenrahmen.

Die BMVg-Zwischenentscheidung kalkuliert, *anders als der Abschlussbericht der Parlamentariergruppe*, dem Vernehmen nach zeitliche Verzögerungen für die Entwicklungsphase von MEADS *von vornherein explizit ein* und gibt dabei drei Kategorien von Ursachen an: zum einen die Finanzplanung, die eine Verlängerung bis zu zwei Jahren bewirken könne; zum anderen technische Komplikationen sowie die Abhängigkeit von der Freigabepolitik des Vertragspartners Vereinigte Staaten bei zu entwickelnden Technologien. Die Finanz-

15 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 6), S. 25f.

16 Siehe Abschlussbericht der Berichterstattergruppe zum Thema „Bodengebundene Luftverteidigung“, a.a.O. (Anm. 12), S. 10.

planung habe bereits dazu geführt, dass sich dem Entwicklungshauptvertrag vom 18. Februar 2005 zufolge die Entwicklungsphase bereits um 26 auf 110 Monate verlängert hat.

Die Zwischenentscheidung enthält zwar keine Angaben darüber, wie stark die restriktive Freigabepolitik der USA das Projekt verzögern kann. Allerdings führt sie zwei Bereiche auf, in denen das BMVg mit einem schleppenden Fortgang rechnet: zum einen beim PAC-3-Flugkörper, der von den USA außerhalb des MEADS-Programms ständig verbessert werde. Das Grundlagendokument vom 1./14. Oktober 2004 spricht von Projektabhängigkeiten im Hinblick auf die zeitliche Übernahme von Änderungen beim Flugkörper in das MEADS-Projekt. Zum anderen soll die Zwischenentscheidung technische Schwierigkeiten beim Multifunktionsradar aufführen (Multi Function Fire Control Radar, MFCR), hier insbesondere bei der Entwicklung der Sende-/Empfangelemente. Ein zeitlicher Puffer sei hierfür nicht vorgesehen. Auch durch den Einbau einer Klimaanlage zur Verringerung der Kühlwassertemperatur könne sich die Entwicklung verlängern. Der Zeitrahmen für die MFCR-Entwicklung, als mittleres zeitliches Risiko eingeschätzt, lasse kaum Spielraum für Verzögerungen.

Das BMVg spezifiziert offenbar nicht, was unter einem mittleren zeitlichen Risiko zu verstehen ist. Allerdings soll das Ministerium recht präzise ausführen, warum es trotz der ausgehandelten Rahmenvereinbarung eine schleppende Behandlung durch den US-Vertragspartner beim Multifunktionsradar erwartet – also ausgerechnet bei jener Technologie, die insbesondere der deutsche Hauptvertragsnehmer EADS als den Beleg für die Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe zwischen USA und Deutschland anführt (siehe 2.7.3). Im MoU habe man viele Probleme, aber eben nicht alle, ausräumen können; zusätzliche Freigabenotwendigkeiten für US-Hintergrundinformationen würden deshalb erneut zu Schwierigkeiten und damit zu Zeitverzögerungen im Programm führen.

Von all diesen Risiken ist im Abschlussbericht an die Parlamentarier nicht die Rede gewesen. Die dargestellte einkalkulierte Verlängerung der Entwicklungsphase im Zwischenbereich wirft indes höchst unterschiedliche Probleme auf:

- Wahrscheinliche Kostensteigerungen (vielleicht auch mögliche Kostenexplosionen).
- Eine sich hinschleppende Aufstellung des operationell nutzbaren Waffensystems MEADS – und damit eine Verzögerung des von den Befürwortern proklamierten Schutzes etwa für deutsche Soldaten bei Auslandseinsätzen.

Für die im parlamentarischen Prozess anstehenden Entscheidungen besteht ein Klärungsbedarf darüber, wie die Größenordnung der zu erwarteten Kostensteigerungen zu bemessen ist. Bedeutsam bleiben auch die entsprechenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes:

„Im Entwicklungshauptvertrag sollte geregelt sein, dass bei vorgegebener Leistung ohne

Änderungsvertrag eine Preisobergrenze eingehalten werden muss. Weiterhin muss der Preis vertraglich fixiert werden, ab dem die Auftragnehmerseite nur noch den Minimalgewinn erzielen kann (...).¹⁷

Vor allem stellen sich abschließend die Fragen:

- Warum wurden die Parlamentarier in der BMVg-Arbeitsunterlage und damit im Abschlussbericht der siebenköpfigen Berichterstattergruppe über die erwähnten wichtigen Aspekte offenbar nicht oder nur ungenügend informiert?
- Was folgt hieraus für die Bewertung der derzeitigen Situation von MEADS durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages – ist für sie eine neue Geschäftsgrundlage entstanden?

2.4 Viertes Defizit: Die unbegründete Ausklammerung des Zweitflugkörpers IRIS –T SL aus dem derzeitigen parlamentarischen Entscheidungsprozess

Der Bundestag hatte die deutsche Teilnahme an der im Jahr 2001 begonnenen MEADS-Definitionsphase (Risk Reduction Effort, RRE) mit der Auflage verbunden worden, zu untersuchen, ob ein kostengünstigerer Zweitflugkörper in Ergänzung zum PAC-3-Flugkörper in MEADS integriert werden könne.¹⁸ Der inzwischen favorisierte IRIS-T SL soll von der Nürnberger Firma Diehl BGT Defence entwickelt und gebaut werden. Auf diese Weise will man die militärische Anforderung erfüllen, mit MEADS das gesamte Spektrum von Bedrohungen aus der Luft kostensparend abzudecken – also neben Raketen und Marschflugkörpern auch feindliche Flugzeuge, Hubschrauber und unbemannte Drohnen abfangen.

Im Hinblick auf den parlamentarischen Erörterungs- und Entscheidungsprozess plädierte das Bundesministerium der Verteidigung dafür, die Entwicklung dieses Zweitflugkörpers dem Bundestag Anfang 2005 nicht zusammen mit der MEADS-Rahmenvereinbarung zu präsentieren. Vielmehr solle sie gesondert, und das zu einem späteren Zeitpunkt, in den Beratungsprozess eingebracht werden. Der Bundesrechnungshof hingegen sieht diesen Sachverhalt ganz anders. Er hatte in seinem Gutachten vom 1. März 2005 kritisiert, es sei „möglich und notwendig“ gewesen, eine zeitliche Abstimmung beider Vorlagen zeitgleich im Parlament zur Entscheidung zu präsentieren.¹⁹ Die Argumente des BRH:

17 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 6), S. 29.

18 Siehe ausführlicher hierzu: Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

19 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 15), S. 20.

- Das Ministerium will „mit dieser Trennung (...) der bisherigen Unsicherheit über die Machbarkeit und die tatsächlichen Kosten der Zweitflugkörperentwicklung Rechnung tragen. Erst Anfang Juni 2005 werde dazu das Ergebnis einer Durchführbarkeitsstudie erwartet“.
- Das BMVg habe seine Begründungen für die Entwicklung und Beschaffung von MEADS „nicht zuletzt auch auf die Einsatzmöglichkeiten dieses Zweitflugkörpers abgestellt“.
- Ferner befürchtet der Bundesrechnungshof höhere Kosten und eine Vorentscheidung für den Zweitflugkörper, wenn die Vorlage dafür von dem parlamentarischen Beschluss zu MEADS abgekoppelt wird und später erfolgt: „Falls einerseits dieser Zweitflugkörper nicht realisiert wird, bleibt der teure Flugkörper PAC-3 die einzige Rakete, die mit MEADS verschossen wird; eine Erhöhung der Stückzahl wird erforderlich. Andererseits ist mit der Entscheidung zur Entwicklung des MEADS im Grunde schon eine Vorentscheidung zur Anpassentwicklung IRIS-T B/L getroffen. Bei der kommenden Vorlage zur Anpassentwicklung ist dann nicht mehr zu entscheiden, ob IRIS-T B/L entwickelt wird, sondern allenfalls, unter welchen Bedingungen“.²⁰

In seiner Replik vom 9. März geht das BMVg dem Vernehmen nach nur zum Teil auf die Kritikpunkte der Bonner Kontrollbehörde ein, das Ministerium wiederholt vielmehr seine früheren Positionen. Dass seine entsprechenden Ausführungen nicht frei von Widersprüchen sind, unterstreichen die oben aufgelisteten Argumente des Bundesrechnungshofes. Denn das BMVg begründet seine Forderung nach einer separaten, zeitlich verzögerten Behandlung zunächst formal: Der von der Firma Diehl im nationalen Alleingang zu entwickelnde Flugkörper IRIS-T SL sei weder ein Element der trinational ausgehandelten Rahmenvereinbarung noch des Hauptentwicklungsvertrages zwischen NAMEADSMA und MEADS International vom 18. Februar 2005.

Dennoch ist dieser Zweitflugkörper ganz im Sinne der Argumentationslinie der Bonner Kontrollbehörde ein festes Element des gesamten Vorhabens. Das Unternehmen Diehl sieht dies auch so: „Der **Zweitflugkörper** ist auf deutscher Seite Bestandteil des MEADS-Vorhaben(s).“²¹ Und das Ministerium selbst hat diese Position im Herbst 2004 ebenfalls vertreten. Dies geht aus zentralen Dokumenten wie der „Zwischenentscheidung“ hervor, in der IRIS-T dem Vernehmen nach Teil der Systembeschreibung ist.

20 Ebd., S. 20. – Die vom BRH verwandte Charakterisierung „B/L“ (Boden-Luft) ist das deutsche Pendant zur sonst üblichen englischen „SL“-Variante.

21 Diehl BGT Defence, IRIS – T SL. Der Zweitflugkörper für MEADS (Typoskript), S. 1.

In seiner Replik vom 9. März verband das BMVg eine spätere Extra-Behandlung des Zweitflugkörpers mit dem 26. März 2005, bis zu dem der Haushaltsausschuss die MEADS-Rahmenvereinbarung verabschieden müsse. Wie einleitend in dieser Studie ausgeführt (siehe 1.), ist der Verweis auf dieses Datum hinfällig geworden. Die zeitliche Begründung für die Ausklammerung der IRIS-T-Vorlage sticht daher nicht mehr. Dies umso mehr, als das Bundesministerium eine Behandlung der IRIS-T-Frage bereits im Juni 2005 für möglich hielt, jedenfalls in der „Zwischenentscheidung“ vom 1./14. Oktober 2004; diesen Termin erwähnt ja auch das Gutachten des Bundesrechnungshofes.²²

Verstärkter Klärungsbedarf besteht also im Hinblick auf die Frage, ob das BMVg einen möglichst frühen Termin für eine Vorlage befürwortet, oder ob sich hinter der vom Ministerium favorisierten zeitlichen Entkoppelungsstrategie die Bedenken des Bundesrechnungshofes verbergen, für die parlamentarischen Entscheidungsträger vollendete Tatsachen zu schaffen. Vielleicht aber ist eine Vorlage erst zu einem Termin in der zweiten Jahreshälfte 2005 nicht aus taktischem Interesse zu erwarten, sondern einfach wegen noch nicht vorhandener, belastbarer Entwicklungskosten für den Zweitflugkörper. So soll es in der BMVg-Replik vom 9. März 2005 stehen, die darüber hinaus Kostenrisiken bezüglich des Zweitflugkörpers eingeräumt haben soll. Fachleute mit Zugang zu Unterlagen aller Geheimhaltungsstufen machen ferner technische Zweifel geltend, weil sie noch gravierende Probleme bei IRIS-T sehen. Deshalb stellt sich die Frage, warum die Zwischenentscheidung das Risiko für die Realisierung aller IRIS-T-bezogenen Anteile als gering einschätzt – dies in Übereinstimmung mit der optimistischen Präsentation des Flugkörpers durch die Firma Diehl im Januar 2005, die ganz auf den Erhalt eines Auftrages angelegt ist.

Kurzum, ob Taktik oder nicht: Gerade ernsthaft vorliegende technische und finanzielle Probleme des IRIS-T-Flugkörpers müssten insbesondere im Deutschen Bundestag rechtzeitig und vor einem grundsätzlichen Beschluss zur deutschen Beteiligung an MEADS erörtert werden. In jedem Falle sollten die Parlamentarier darauf bestehen, im Sinne der Argumentation des Bundes-

22 Dem Vernehmen nach hieß es im Detail in der Zwischenentscheidung, die vorgesehene Definitionsstufe sei in zwei Abschnitte unterteilt. Die Arbeit in der ersten Phase mit einer Laufzeit von Oktober 2003 bis April 2004 und einem Vertragswert von 0,5 Mio. Euro sei bereits abgeschlossen. Die Studie in der zweiten Phase mit einem Vertragswert von 3,2 Mio. Euro und einer Laufzeit bis Mai 2005 sei seit Juni 2004 unter Vertrag. Als Hauptresultat sei eine detailliertere und belastbarere Kostenschätzung des Entwicklungs- und Beschaffungsaufwands für den Zweitflugkörper zu erwarten. - Während in der BMVg-Arbeitsunterlage für die Berichterstattergruppe (in etwa zeitgleich mit der Zwischenentscheidung vom 1./14. Oktober 2004) ein entsprechender Hinweis auf den Zweitflugkörper fehlt, wird im Abschlussbericht der sieben Parlamentarier vom 19. Oktober 2004 eine entsprechende Entscheidung erst im zweiten Halbjahr 2005 erwartet, „wenn die Ergebnisse vertiefender Studien vorliegen, die zugleich eine verlässliche Kostenschätzung erlauben“ (Abschlussbericht der Berichterstattergruppe zum Thema „Bodengebundene Luftverteidigung“, a.a.O. [Anm. 13] S. 11). Diesen späteren Zeitpunkt hat das BMVg offenbar auch in seiner Replik vom 9. März vor Augen.

rechnungshofes die inhaltlich und konzeptionell zusammengehörende Regierungsvereinbarung zu MEADS mit der IRIS-T-Vorlage zeitlich zusammen zu behandeln.

2.5 Fünftes Defizit: Die BMVg-Beschaffungskosten sind nach wie vor konstruiert – die erwartbaren Bedienungs- und Wartungskosten sind eine zusätzliche finanzielle Dimension

Unabhängig von der aufgezeigten Inkonsistenz zwischen Bedrohungslage und militärischem Beschaffungsbedarf ist letzterer in der Argumentation des Ministeriums sich nicht widerspruchsfrei hergeleitet. Das BMVg kritisiert in seiner Replik vom 9. März dem Vernehmen nach die Ausführungen der Bonner Kontrollbehörde auf folgende Weise: Der Bundesrechnungshof gehe von 24 und nicht (wie das BMVg dies tut) von nur zwölf (siehe 2.3) zu beschaffenden MEADS-Feuereinheiten aus. Das BMVg begründet in seiner Stellungnahme die zwölf MEADS-Feuereinheiten mit dem Verweis auf die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 21. Mai 2003 und die „Konzeption der Bundeswehr“ vom 9. August 2004. Die hier angegebenen Zahlen finden sich auch in dem Schreiben des BMVg vom 27. Januar 2005 an das Finanzministerium: 12 Feuereinheiten, davon drei in differenzierter Ausstattung, und drei Gruppenegefechtsstände sowie ein entsprechender Bedarf von 216 Lenkflugkörpern PAC-3 und von 504 Zweit-Lenkflugkörpern IRIS-T SL.²³

Der Bundesrechnungshof hatte hingegen seine Rechnung auf der Basis der Zwischenentscheidung des BMVg gemacht, die ebenfalls mit dem Verweis auf jene beiden Dokumente, also die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ und die „Konzeption der Bundeswehr“, argumentierte. In der Zwischenentscheidung vom 1. bzw. 14. Oktober 2004 war, so das BRH-Gutachten, von drei Einsatzmodulen für die Eingreifkräfte und von fünf Einsatzmodulen für die Stabilisierungskräfte die Rede (für jedes Modul gelten acht Batterien – also insgesamt 24 Batterien – als erforderlich). Der Bundesrechnungshof führte deshalb auf plausible Weise aus:

„Da ein Einsatzmodul MEADS aus drei Feuereinheiten (einschließlich Flugkörper) bestehen soll, beträgt die Gesamtforderung 24 Feuereinheiten. Davon sollen 12 Feuereinheiten, die als ‚Grundbefähigung‘ bezeichnet werden, ab dem Jahr 2012 zulaufen und ab dem Jahr 2016 operationell genutzt werden. Für drei dieser Feuereinheiten soll zunächst eine reduzierte Ausstattung genügen. Für die Grundbefähigung sollen außerdem 216 Flugkörper PAC-3 (davon 72 aus dem PATRIOT-Vorrat) und 504 Flugkörper IRIS-T B/L ausreichend sein. Sie sollen in einem ‚Flugkörperpool‘ zentral für die Einsätze aus den jeweils aktiven Feuereinheiten bereitgehalten werden.“²⁴

23 Bundesministerium der Verteidigung, Schreiben an das Finanzministerium, 27. Januar 2005, a.a.O. (Anm. 9), S. 9.

24 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, a.a.O. (Anm. 6), S. 13f.

Im Gegensatz zur Herleitung des Bedarfs von 24 MEADS-Feuereinheiten in den Ausführungen des Bundesrechnungshofes ist die des BMVg nicht logisch-zwingend, sondern durch einen Argumentationsbruch gekennzeichnet. Selbstverständlich lassen sich auch zwölf MEADS-Batterien begründen – nur kann man dies *nicht* auf der Basis der Zwischenentscheidung mit Verweis auf jene beiden grundlegenden verteidigungspolitischen Dokumente tun, wie das BMVg dies in seiner Stellungnahme vom 9. März offenbar tut. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Gutachten hierzu zu Recht kritisch angemerkt:

„Das Bundesministerium will allerdings erst mit der Realisierungsentscheidung im Jahre 2008 den tatsächlichen Umfang der Beschaffung festlegen. Ob und wann die von der Luftwaffe bislang ohne Abstriche aufrecht erhaltene Gesamtforderung von 24 Feuereinheiten gedeckt werden soll, ist derzeit völlig unklar. Das Bundesministerium hält dieses Verfahren für flexibel.“²⁵

Der Hintergrund der unterschiedlichen Argumentationslinien von Bundesrechnungshof (wie auch anderer MEADS-Kritiker) auf der einen Seite und des Bundesministeriums der Verteidigung (und der MEADS-Befürworter) auf der anderen Seite ist *ein Streit ums Ganze*: Die durch Argumentationsbrüche gekennzeichnete Vorgehensweise des BMVg ist auch hier völlig vom Rotstift diktiert.²⁶ Bedeutsam bleibt ferner, dass das Ministerium weiterhin nur von einem „Erstbedarf“ spricht und den „Restbedarf“, über den es ja erst 2008 zu entscheiden gelte, offen lässt. Das BMVg ist bestrebt, gegenüber Parlament und Öffentlichkeit die Beschaffungen nicht über die 2,85 Mrd. Euro-Grenze klettern zu lassen. Die Grundlage für die Kostenberechnungen des BRH-Gutachtens vom 1. März hat das BMVg entsprechend als veraltet zurückgewiesen; dort war der Bundesrechnungshof zu Beschaffungskosten von „mehr als 6 Mrd. Euro“ gekommen.²⁷ Doch aufgrund der aufgezeigten Argumentationsbrüche in den Vorlagen des Ministeriums ist das Monitum des Bundesrechnungshofes für den derzeitigen parlamentarischen Prozess maßgeblich:

„Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollte vor Beginn einer derart teuren Entwicklung vollständig geklärt sein, ob die militärische Gesamtforderung für die notwendige An-

25 Ebd., S. 14.

26 Das gleiche gilt für die „differenzierten“ bzw. abgespeckten und damit kostengünstigeren Versionen der MEADS-Batterien. Hierzu bemerkt der BRH kritisch: „Die Staffelung bringt vielmehr die Gefahr mit sich, schon jetzt absehbare Kosten und Finanzierungsprobleme des neuen Waffensystems nicht deutlich werden zu lassen. Kritisch sieht er in diesem Zusammenhang auch die geringe Anzahl der vorgesehenen 216 Flugkörper (sic!) PAC-3 (mit 72 Flugkörpern aus dem PATRIOT-Vorrat) relativ zur Anzahl der Bodensysteme, selbst bei einer Beschaffung von nur 12 Feuereinheiten. Mit 216 Flugkörpern können nur 27 Startgeräte bestückt werden, mit 144 PAC-3 nur 18, und zwar ohne Nachlademöglichkeit. Es werden aber schon für die Grundbefähigung 42 Startgeräte PAC-3 und 12 Nachladefahrzeuge (Reloader) gefordert.“ (Ebd., S. 15.) Siehe ähnlich: Bernd W. Kubbig/Hermann Hagen/Martina Glebocki/Alexander Wicker/Axel Nitsche, MEADS kontrovers: Argumente pro und kontra auf dem Prüfstand. Eine Handreichung für Entscheidungsträger und Journalisten anlässlich des Arbeitskreises Raketenabwehr „MEADS kontrovers im politisch-parlamentarischen Diskussionsprozess. Eine vorläufige Bilanz“, 7. März 2005, S. 9 („Wo MEADS draufsteht, ist kaum noch MEADS drin – eine Mogelpackung mit wenig Inhalt“).

27 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 6), S. 31.

zahl an Systemen und Raketen begründet ist und daher Bestand hat und unter welchen zeitlichen und finanziellen Bedingungen sie erfüllbar ist. Nur so kann rechtzeitig beurteilt werden, ob die Entwicklungs- und Beschaffungskosten sowie der Nutzen der neuen Luftabwehrsysteme in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen werden. Auch kann so späteren Nachforderungen und entsprechenden finanzplanerischen Problemen ebenso wie einer Entwertung der militärischen Forderungen durch umfangreiche Programmkürzungen und -streckungen vorgebeugt werden. Absehbare Verdrängungseffekte auf andere gleichzeitig zu entwickelnde und zu beschaffende Waffensysteme könnten vermieden werden. Der Bundesrechnungshof hält daher die vorgesehene Entscheidungsstaffelung nicht für eine sachlich notwendige Flexibilität.²⁸

Die Berechnungen von Bundesrechnungshof und Bundesministerium der Verteidigung haben bei aller Unterschiedlichkeit jetzt schon eines gemeinsam: Sie sind beträchtlich nach oben korrekturbedürftig. Autoritativer Bezugspunkt für diese Einschätzung ist eine jüngst erschienene Studie des Government Accountability Office. Der GAO-Bericht beziffert die „Lebenszykluskosten“ des amerikanischen Anteils am Patriot/MEADS „Combined Aggregate Program“ bis zum Jahre 2048 auf \$ 150,6 Mrd. (Entwicklung, Beschaffung, Bedienung/Wartung [„operations“] und unterstützende Maßnahmen, also hier vor allem die Software). Aufschlussreich an diesen Angaben ist die prozentuale Aufteilung der Kosten: Nur 6,4 Prozent gibt das GAO für Forschung, Entwicklung und Tests an; 21,2 Prozent für die Beschaffung und den Löwenanteil von 72,4 Prozent für die Bedienungs-, Wartungs- und Unterstützungskosten. Es ist dieser Löwenanteil, der in der gesamten deutschen Diskussion praktisch unterschlagen wird und, übertragen auf die Situation und die Anteile des MEADS-Vertragspartners Deutschland, auf einen Betrag *von bis zu einer weiteren saten Milliarde Euro pro Jahr* hinauslaufen könnte.

2.6 Sechstes Defizit: Ein Engagement bei MEADS droht Deutschlands Beitrag zur gesamten Luftverteidigung im Bündnis zu schwächen

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Gutachten vom 1. März 2005 dem BMVg eine Brücke zu bauen versucht, indem er anregte: Als „maßgebliches Argument für die Beteiligung an der Entwicklung von MEADS sollte gegenüber dem Parlament klargestellt werden, dass Deutschland eine hervorgehobene Rolle bei der Entwicklung, der Beschaffung und dem Betrieb von bodengestützten Luftverteidigungssystemen übernimmt, um damit seinen NATO-Bündnisverpflichtungen gerecht zu werden“.²⁹ Das BMVg hat diesen Vorschlag in seiner Replik am 9. März aufgegriffen, allerdings ohne zu der im BRH-Gutachten unmittelbar folgenden Ausführung Stellung zu nehmen – nämlich auch zu klären, wie

28 Ebd., S. 14f.

29 Ebd., S. 7f.

sich der deutsche Beitrag „auf die Lastenverteilung unter den NATO-Partnern und ggf. auf andere Schutzbedürfnisse der Einsatz- und Stabilisierungskräfte auswirkt“.³⁰

Diese Unterlassung ist nicht zufällig. Denn, wie oben (siehe 2.2) dargelegt, ist der militärische MEADS-Beitrag keine ins Gewicht fallende Größe. Deutschland kann sich deshalb in der NATO über die bodengebundene Luftverteidigung nicht Erfolg versprechend mit dem Ziel verstärkter Einflussnahme positionieren – dies umso mehr, als die Vereinigten Staaten dabei sind, in der Allianz ihre Dominanz auszubauen, und zwar mit ihrem als nationalen Alleingang konzipierten „Combined Aggregate Program“ bei der derzeitigen Patriot bzw. perspektivisch verstärkt bei MEADS.³¹

Mehr noch: Ein deutsches Engagement bei der bodengebundenen Luftverteidigung schwächt die deutsche Position im Bündnis im Hinblick auf die *gesamte Luftverteidigung*, die ja in erster Linie aus der Komponente der Kampfflugzeuge („Eurofighter“) besteht. Hier nimmt Deutschland bereits eine herausragende Rolle ein, die sich weiterhin vorzüglich zur bündnispolitischen Einflussnahme eignet. Dieser Tatbestand könnte angesichts der prekären Haushaltslage aber dadurch gefährdet werden, dass MEADS verstärkt Finanzmittel bindet.

2.7 Siebtes Defizit: Weder gleichberechtigte Zusammenarbeit noch MEADS als Kooperationsmodell – die (Vertrags-)Dokumente belegen dies

Die Zwischenentscheidung eröffnet zusammen mit der Rahmenvereinbarung und dem Hauptentwicklungsvertrag vom 18. Februar 2005 in einem beispiellosen Maße die Möglichkeit, die Umsetzung der im Grundsatz äußerst restriktiven Technologie- und Exportphilosophie der USA zu dokumentieren. Gleiches gilt im Hinblick auf die Symmetrie der Zusammenarbeit und den Grad der Teilhabe der deutschen Vertragspartner. Dies soll anhand der folgenden Dimensionen erfolgen:

30 Ebd., S. 8.

31 Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 46f. – Zur neueren Entwicklung siehe ähnlich: Statement von Lieutenant General Larry J. Dodgen Before the House Armed Services Committee, Strategic Forces Subcommittee Regarding the Fiscal Year 2006 Defense Authorization, Ballistic Missile Defense, 15. März 2005, S. 6f. (Typoskript). Wie sein Vorgänger Ronald T. Kadish im Frühjahr 2004 hat Henry A. Obering III, der im Pentagon als Direktor der Missile Defense Agency für die Raketenabwehr führend zuständig ist, in seinem Grundsatzstatement vor dem Verteidigungsausschuss des U.S. Repräsentantenhauses MEADS am 15. März 2005 mit keinem Wort erwähnt. Statement von Lieutenant General Henry A. Obering III before the House Armed Services Committee, Strategic Forces Subcommittee Regarding the Fiscal Year 2006 Defense Authorization, Ballistic Missile Defense, 15. März 2005 (Typoskript). Wie aus dem unautorisierten Wortlaut der anschließenden mündlichen Befragung hervorgeht, hat MEADS auch in diesem Jahr in den Fragen der Abgeordneten keine Rolle gespielt: Siehe Hearing of the Strategic Forces Subcommittee of the House Armed Services Committee, Subject: Fiscal Year 2006 Budget Request for Missile Defense Programs, Debatte, 15. März 2005 (Typoskript).

- Vertragsrecht/Vertragskultur – das Verhältnis von Auftraggeber und -nehmer
- Frühere Forderungen des deutschen Vertragspartners – Vergleich im Querschnitt (US-japanisches MoU zur Raketenabwehr) und im Längsschnitt (US-deutsche Rahmenvereinbarung von 1987 zur Beteiligung der Bundesrepublik an der Strategischen Verteidigungsinitiative)
- Die Bandbreite der US-Restriktionen beim Technologietransfer.

2.7.1 Erdrückende kulturelle und politische Dominanz der USA:

Das Vertragsrecht/die Vertragskultur – die Struktur von Auftraggeber und -nehmer

Der Vertrag werde prinzipiell nach NATO-Regularien, de facto aber weitgehend nach amerikanischem Recht geschlossen – so fasst das Bundesministerium der Verteidigung den Hauptentwicklungsvertrag zwischen NAMEADSMA und MEADS International im Zwischenbericht vom 1./14. Oktober 2004 pointiert zusammen. In der Tat, amerikanisches Recht bricht deutsches und italienisches Recht – wie soll es angesichts der erdrückenden technologischen Asymmetrie zugunsten der Vereinigten Staaten auch anders sein. Dies drückt sich, wie bereits erwähnt, darin aus, dass kein Festpreisvertrag, sondern ein Erstattungspreisvertrag mit Höchstbegrenzung („cost plus with ceiling“) ausgehandelt wurde. Das ist ein Arrangement, das den deutschen und italienischen Firmen nicht unlieb sein mag, weil es ihren jeweiligen Regierungen, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit gibt, anstehende Mehrkosten neu auszuhandeln, wahrscheinlich für die Unternehmen gewinnbringend. Wie weit das amerikanische Recht durchschlägt, wird bis in die Beilegung von Streitigkeiten deutlich (HEV, Artikel 35), die den internationalen Gerichtshof auch hier nicht anerkennt (MoU, Abschnitt XVII, Punkt 17.1). Arbeitssprache ist – was sicherlich praktisch wie kostensparend ist – ausschließlich Englisch (HEV, Artikel 32).

Das amerikanische Recht materialisiert sich auch im Hinblick auf die Besetzung von Schlüsselpositionen. In der Grundsatzerklärung der EADS zur gleichberechtigten transatlantischen Zusammenarbeit, die im Folgenden öfter herangezogen wird, um die Haltung der MEADS-Befürworter zu belegen, heißt es positiv zur festgelegten Postenvergabe:

„Die gleichberechtigte Partnerschaft wird auch in der Besetzung von Schlüsselstellen im MEADS-Programm sichtbar: So stellt Deutschland z.B. die Führung beim ‚System Engineering‘ bei MEADS International. Diese Person verfügt über uneingeschränkten Einblick und Weisungsbefugnis bezogen auf das Gesamtsystem bis hinunter zu technischen Details in den Hauptbaugruppen.“³²

32 So Werner Kaltenecker, Leiter des bei EADS für MEADS federführenden Geschäftsbereichs LFK, in: EADS, MEADS ermöglicht gleichberechtigte transatlantische Zusammenarbeit, Presseerklärung, München, 21. März 2005, <http://www.eads.net/frame/lang/de/1024/content/OF00000000400003/1/33/40614331.html> [5.4.2005].

Soweit zur Auftragnehmerseite von MEADS International. Was EADS-Mitarbeiter Kaltenegger nicht erwähnt, ist die geplante Aufteilung der Abteilungen auf der Auftraggeberseite der NAMEADSMA. Hier sieht die Rahmenvereinbarung vor, dass die Vereinigten Staaten den Generaldirektor der Vergabeinstitution stellen (MoU, Abschnitt IV, Punkt 4.6.1.1). Ferner sieht die Regierungsvereinbarung (Anhang A, Punkte 1.2.1 bzw. 1.2.2) vor, dass es auf der zweiten Ebene einen europäischen technischen Direktor und einen europäischen Geschäftsführer gibt. Auf der dritten Leitungsebene sollen die Abteilungen Systemtechnik, Versuch und Bewertung sowie Vertragswesen unter amerikanischer Führung stehen; die Leitung der beiden europäischen Vertragspartner ist für die Abteilungen Systemunterstützung sowie Planung und Finanzen vorgesehen.³³ Die Postenvergabe ist, zumindest auf den beiden obersten Ebenen, inzwischen endgültig geregelt. Dies geht aus den Schreiben von Generalmajor John Urias (Chairman des NAMEADSMO Steering Committee) bzw. von Nicholas Burns, dem früheren amerikanischen Botschafter bei der NATO an Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer vom 6. Dezember 2004 bzw. 18. Februar 2005 hervor. Die dem Generalsekretär übermittelte „Charter“ besiegelt in Abschnitt IX, Punkt 9.2.1, dass der Generaldirektor der Aufträge vergebenden NAMEADSMA immer ein Amerikaner sein werde; sein Stellvertreter wird abwechselnd von Deutschland und Italien gestellt.³⁴

2.7.2 Ermüchternde Bezugspunkte für die angeblichen Verhandlungserfolge: Frühere Forderungen des deutschen Vertragspartners – Beachtliche Resultate der Japaner – Kein wirklicher Fortschritt gegenüber dem MoU von 1987

In seiner Stellungnahme vom März 2005 soll das Verteidigungsministerium es als „normal“ bezeichnet haben, dass die USA ihr mit gewaltigem Finanzaufwand geschaffenes Know-how zum Lenkflugkörper PAC-3 selbstverständlich nicht an andere kostenfrei abgäben. Hinter dieser Einsicht verbirgt sich noch einmal das resignative Akzeptieren einer amerikanischen Entscheidung, gegen die Deutschland und Italien Sturm gelaufen sind. Denn Sinn und Zweck von MEADS war es aus europäischer Sicht, ein *gemeinsames* System zu entwickeln, vor allem einen *gemeinsamen* Lenkflugkörper. Das aber war nicht das Interesse der USA, die nach der Methode „Friss, europäischer Vogel, oder das MEADS-Projekt stirbt!“ vorging und den sich erpresst fühlenden Europäern³⁵ keine andere Wahl

33 Siehe hierzu ausführlicher Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 29ff.

34 Charter of the NATO Medium Extended Air Defense System. Design and Development, Production and Logistics Management Organization „NAMEADSMO“ (NATO Unclassified-Anlage zu den Schreiben von Generalmajor John Urias, Chairman des NAMEADSMO Steering Committee, bzw. von Nicholas Burns, früherer amerikanischer Botschafter bei der NATO, an Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer vom 6. Dezember 2004 bzw. 18. Februar 2005), (Typoskript).

35 Siehe hierzu den Beleg bei: Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 29.

ließ als die Forderung anzunehmen. Es ist deshalb eine grobe Verfälschung der MEADS-Geschichte, wenn die EADS in ihrer Presseerklärung vom 21. März behauptet:

„Doppel- und Parallelaktivitäten sind deshalb ausgeschlossen. Das erhöht die Effizienz und senkt die Kosten.

Diesem Prinzip entspricht es auch, dass der Flugkörper als wesentliche Systemkomponente nicht Teil des trinationalen Entwicklungsvorhabens ist. Aus Kostengründen soll der bereits erprobte Flugkörper PAC – 3 verwendet werden.“³⁶

Die Integration von PAC-3 in das MEADS-System, wobei die Weiterentwicklung des Lenkflugkörpers selbst *nicht* Teil der Rahmenvereinbarung ist, bedeutete den faktischen Ausstieg der USA aus dem *Gemeinschaftsprojekt*. Hier kann lediglich noch einmal darauf verwiesen werden, dass den Japanern die Aushandlung eines MoU gelungen ist, das wahre, in diesem Fall „transpazifische“, Kooperation verkörpert: neben der Lizenzherstellung der PAC-3 sieht es die gemeinsame Entwicklung der nächsten Generation von SM-3 Standard-Raketen vor; das ist ein Arrangement, das die Europäer für MEADS ursprünglich angestrebt hatten.³⁷

„Der Technologietransfer war noch nie bei einem transatlantischen Projekt weitgehender als bei MEADS.“³⁸ Diese generelle Vergleichsmöglichkeit aus der EADS-Erklärung vom 21. März 2005 entzieht sich dem Verfasser, da er nur begrenzt Einblick in das erste MoU von 1987 hat, das die Kohl-Regierung und die Reagan-Administration im Rahmen der Strategischen Verteidigungsinitiative abschlossen. Im historischen Längsschnitt gesehen dürfte die jetzt erzielte Rahmenvereinbarung, wenn überhaupt, keinen großen Fortschritt gegenüber jenem Memorandum of Understanding darstellen.

Im Rahmen einer vom Verfasser damals durchgeführten standardisierten Umfrage gaben insbesondere die Industrievertreter zu Protokoll, dass für sie die Ergebnisse bezüglich der deutschen Beteiligung an der Strategischen Verteidigungsinitiative der USA enttäuschend waren. So wurden die von deutscher Seite gehegten Hoffnungen auf eine faire Partnerschaft und auf den freien Austausch der Erkenntnisse vom Pentagon der Reagan-Regierung nicht erfüllt. Die technologische Einbahnstraße sollte sich in eine Zweibahnstraße in Richtung Deutschland verwandeln, man erhoffte sich die mögliche Zusicherung eines in sich abgeschlossenen Forschungsgebietes (integrierte Teilsysteme), das eigenständig und federführend in einer Struktur bearbeitet werden konnte, die nicht transatlantische Teamarbeit mit automatisch eingebauter US-Dominanz bedeutete. Und schließlich

36 EADS, MEADS ermöglicht gleichberechtigte transatlantische Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 32).

37 Siehe hierzu ausführlicher Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 28ff.

38 So Tom Enders, Mitglied des Vorstands der EADS und Leiter der Defence and Security Systems Division, in: EADS, MEADS ermöglicht gleichberechtigte transatlantische Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 32).

erhoffte man sich damals einen Einfluss auf das Gesamtprojekt der Strategischen Verteidigungsinitiative. Dass es dazu nicht kam, konnte angesichts der tief verankerten restriktiven Philosophie, Politik und Praxis der Vereinigten Staaten nicht verwundern.³⁹

Und es kann auch heute nicht verwundern, dass die derzeitige Rahmenvereinbarung und der Entwicklungshauptvertrag zwischen NAMEADSMA und MEADS International im Grundsatz gleichermaßen negativ ausgefallen ist, wie sich im Detail belegen lässt (siehe 2.7.3). *Denn die Verhandlungsposition Deutschlands hat sich nicht grundlegend verbessert. Vor allem aber ist jene in den Vereinigten Staaten tief verankerte restriktive Philosophie, Politik und Praxis in zentralen Hightech-Bereichen im Grundsatz gleichgeblieben* – auch wenn es hier und da einen Fortschritt und eine Nische geben mag, was die MEADS-Befürworter vor allem in der Industrie außerordentlich positiv deuten:

„Im Rahmen des trilateralen Memorandums of Understanding (MoU) wurde das schwierige Thema ‚Technologietransfer‘ durch das Bundesverteidigungsministerium erfolgreich gestaltet und zur Zufriedenheit der Partner geregelt.“⁴⁰

2.7.3 *Deutschland am hochtechnologischen Katzentisch der USA: Die restriktive Freigabepolitik der Vereinigten Staaten bei MEADS*

„Die EADS ist Medienberichten der letzten Tage entgegengetreten, in denen unter Berufung auf eine Studie des Bundesrechnungshofes über (...) MEADS (...) berichtet worden war, MEADS sei kein gutes Beispiel für eine gleichberechtigte, transatlantische Zusammenarbeit.“

Diese Darstellungen sind irreführend und falsch.“⁴¹

Mit diesen Sätzen eröffnet die EADS ihre Pressemitteilung, die einer Grundsatzkritik am Gutachten des Bundesrechnungshofes gleichkommt., und in der es besonders um das Thema Technologietransfer als zentrales Kriterium für die beschworene gleichberechtigte Zusammenarbeit der drei ungleichen Partner geht. Der Verfasser hat bereits darauf verwiesen, dass diese behauptete Gleichberechtigung im Bereich Vertragsrecht/Vertragskultur bzw. auf der Ebene von Auftraggeber und -nehmer nicht gegeben ist. Selbst im Hinblick auf den „gemeinsamen“ Flugkörper PAC-3, den die Vereinigten Staaten aus dem MEADS-Projekt ausgeklammert haben, erweckt der Rüstungskonzern den Eindruck, als habe es hier einen beträchtlichen Verhandlungserfolg gegeben:

„Obwohl der PAC – 3- Flugkörper eine reine US-Entwicklung ist, konnte im Rahmen der erfolgreichen Verhandlungen erreicht werden, dass die für MEADS erforderlichen technischen Änderungen am Flugkörper deutscher Arbeitsanteil werden.“⁴²

39 Siehe hierzu ausführlich: Bernd W. Kubbig, Die SDI-Rahmenvereinbarung zwischen Bonn und Washington. Eine erste Bilanz, in: ders. (Hrsg.), Die militärische Eroberung des Weltraums. Zweiter Band, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 1990, S. 644-719.

40 EADS, MEADS ermöglicht gleichberechtigte transatlantische Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 32).

41 Ebd.

42 Ebd.

Hier ist zu fragen, ob es sich nicht um Arbeiten und Änderungsmaßnahmen „rechts vom Komma“ handelt, denn im diesbezüglichen „Anhang B“ über die Verwendung des Flugkörpers wird ausdrücklich betont, dass PAC-3 ein wartungsfreier verschussfertiger Flugkörper (CMR) ist (Punkt 1.1.1), den die beiden Vertragsparteien in dieser Form von den USA kaufen können (Punkt 1.1.3): Das Personal des CMR-Auftraggebers führe u.a. alle nichttaktischen Wartungs- und Änderungsarbeiten bis zum Abfeuern des Flugkörpers durch. Die amerikanische Seite sei für die Bergung der Trümmer nach Abschluss des Versuchsschießens und die Entsorgung nach Abschluss der gemeinsamen Analyse verantwortlich (Punkt 1.1.8).

Die EADS führt diesen angeblichen Verhandlungserfolg beispielhaft dafür an, um generell und damit ohne Einschränkungen zu belegen: „Somit ist sichergestellt, dass ausreichend System- und Detailinformationen zwischen den Partnern ausgetauscht werden.“⁴³ Diese Aussage ist bestenfalls Wunschenken und deckt sich nicht mit den das MoU – und damit die tatsächliche Zusammenarbeit – beherrschenden restriktiven Realitäten. Maßgeblich hierfür ist der „Anhang C“, die Vereinbarung für die Freigabe der MEADS-Technologie. „Freigabe“ ist hier wie anderswo ein Euphemismus, dieser Anhang liest sich in Wirklichkeit wie eine Verbotsliste. Einen an Deutlichkeit nicht zu überbietenden Beleg für die Dominanz von US-Einschränkungen hatte das Verteidigungsministerium in der Zwischenentscheidung vom Herbst 2004 ja bereits selbst gegeben (siehe 2.3): Beim Multifunktionsradar können weitere Freigabenotwendigkeiten von Seiten der USA erneut zu Schwierigkeiten und damit zu Zeitverzögerungen (und Kostensteigerungen) führen.

Obwohl die Einschränkungen in der US-Freigabepraxis die gesamte Rahmenvereinbarung durchziehen, gibt es durchaus einige Bereiche, in denen das Prinzip der Gemeinsamkeit vorherrscht, so dass es hier kaum oder gar nicht zu Restriktionen kommt. Dies betrifft die Segmente Kampfführungseinsatzzentrale (BMC4I), Starteinrichtung und Nachladevorrichtung. Hier beteiligen sich die Industrien aller drei Teilnehmer gemeinsam an der Entwicklung und Integration der Hard- und Software (Anhang C, Punkt 6.1). Aber selbst die Nutzung unterliegt Restriktionen. Die EADS-Presseerklärung, die die einzelnen Einrichtungen aufzählt, verschweigt dies jedoch.⁴⁴ Im Hinblick auf den Überwachungsradar heißt es (Anhang C, Punkt 5.1.4.3), er unterliege keinen technologischen Freigabebeschränkungen. Warum die (partielle) Freizügigkeit der USA in diesen Bereichen? Hierbei handelt es sich entweder um nicht (oder begrenzt) schutzwürdige militärische Spitzen-

43 Ebd.

44 Entsprechend heißt es in der EADS-Presseerklärung vom 21. März 2005: „Weitere Arbeitspakete, die der deutschen Industrie zugeordnet sind, umfassen Arbeiten zu allen Aspekten des Gesamtsystems (System engineering) sowie wesentliche Arbeiten zu den Hauptelementen des MEADS Systems, dem Feuerleitradar, der Kommando- und Operationszentrale und dem Werfer. Für das Werfersystem trägt die deutsche Industrie darüber hinaus die Gesamtverantwortung.“ (Ebd.)

technologien und/oder um „technologische Kompetenzen, bei denen wir uns absolut auf Augenhöhe mit den USA befinden“.⁴⁵

Die Hauptbeschränkungen betreffen die beiden zentralen militärischen Spitzentechnologien der USA, also a) das Multifunktionsradar und die hiermit verbundene Software-Entwicklung und -Integration, sowie b) den PAC-3-Flugkörper, und, hiermit zusammenhängend, die Simulation und den Zugang zu Prüfdaten.

Die Restriktionen zum Multifunktionsradar (MFCR) im Einzelnen:

- *Keine Freigabe* für von der US-Regierung als Verschlusssache eingestufte Technologie oder zugehörige Information für MFCR-Software vor allem im Hinblick auf: MFCR-Erfassung und Zielverfolgung, Signalverarbeitung, Radarkontrolle, Komponente zur Klassifizierung, Unterscheidung und Identifizierung (Punkt 5.1.1.3.1).
- *Beschränkungen bei der Software-Entwicklung und -Integration:* Sie erfolge in Italien, und nach Abschluss der entsprechenden Prüfungen werde das Radar in die USA versandt. MFCR-Software, Quellcode und die zugehörigen Produkte würden den Teilnehmern in Übereinstimmung mit dem Hauptentwicklungsvertrag zur Verfügung gestellt (Punkt 5.1.1.3.3).
- *Ausschluss der deutschen und italienischen Firmen bei Software-bezogenen Arbeiten:* Der Software-Build-Prozess, die Software-Integration und die Software-Prüfung sowie die Prozessorengruppen-Integration werden für das Multifunktionsradar bei der US-Firma Lockheed Martin in Syracuse durchgeführt (Punkt 5.1.1.3.4).
- *Beschränkte Zusammenarbeit mit Lockheed Martin bei der Antennenhardware* (Punkt 5.1.2.2).
- *Partieller Ausschluss deutscher und europäischer Firmen bei der MFCR-Hardware-Integration:* Sie erfolge bei Lockheed Martin in Syracuse. Die Sender-Empfänger-Gruppe, einschließlich der Antenne, werden in den Einrichtungen von EADS in München integriert und geprüft; die MFCR-Integration mit der dazugehörigen Software erfolge bei MBDA in Italien (Punkt 5.1.3.1).
- *Verbot trinationaler Entwicklungsarbeiten bei MFCR-Sende-/Empfangselementen:* Nicht erlaubt ist es, dass die Rüstungsunternehmen der drei Vertragsparteien hier gemeinsam Entwicklungsarbeiten durchführen, da das Pentagon keine entsprechenden Hintergrundinformationen freigibt. Alle amerikanischen monolithisch in-

45 So Tom Enders in der EADS-Presseerklärung vom 21. März 2005. Unmittelbar vorher hieß es in der Presseerklärung genauer: „Mit MEADS wird in Deutschland zudem Hochtechnologie vor allem in den Bereichen Systemtechnik, Radartechnologie (z.B. T/R Module) und Kampfführungssoftware gefördert und weiterentwickelt.“ (Ebd.)

tegrierten Mikrowellenschaltungen, die bei der Entwicklung oder Fertigung von Sende-/Empfangelementen verwendet werden, unterliegen den US-Ausfuhrkontrollbestimmungen für die Mikrowellenschaltungen (Punkt 5.1.4.1).

- *Ausklammerung der MFCR-Steuerstufe („Exiter“) aus dem gemeinsamen MEADS-Programm:* Die USA entwickeln und liefern die MFCR-Steuerstufe außerhalb des gemeinsam finanzierten Programms an die NAMEADSMA. Deutschland und Italien hätten das Recht (sic!), die Steuerstufe ausschließlich für MEADS-Zwecke zu kaufen (Punkt 5.1.4.2)

Zu den Beschränkungen beim Flugkörper PAC-3, der Simulation und beim Zugang zu Prüfdaten (hier wird besonders fein zwischen Verbotenem und Erlaubtem unterschieden):

- *Bereitstellung von US-Hintergrundinformationen zu PAC-3 ausschließlich für die MEADS-Integration,* u.a. für: den Betrieb des Feuerleitrechners und den Quellcode sowie für den Einsatz des Fluglageregelmoduls vor der Endphasenlenkung (Punkt 5.1.4.6).
- *Keine Freigabe von Hintergrundinformationen zur Lenkprozessoreinheit des Flugkörpers PAC-3,* zum Suchkopf-Quellcode, zu Algorithmen oder zur Funktionsweise des Suchkopfes nach Beginn der Suchfunktion (beispielsweise ‚Hit-to-Kill‘), (Punkt 5.1.4.6.1).
- *Begrenzter Zugang eines internationalen Personenkreises zu Simulationseinrichtungen für den Flugkörper PAC-3:* Vereinbarungsgemäß haben maximal 14 Personen in einer Einrichtung auf US-Territorium Zugang (Punkt 5.1.4.6.2).
- *Keine Bereitstellung von US-Hintergrundinformationen über PAC-3-Telemetrierohdaten* (Punkt 5.1.4.6.3).
- *An Bedingungen geknüpfter Kauf von PAC-3:* Nach der Unterzeichnung des MoU können Deutschland und Italien den Flugkörper kaufen; in Deutschland kann eine begrenzte Gemeinschaftsproduktion stattfinden und eine gemeinsame Montageeinrichtung für PAC-3-Flugkörper gebaut werden (Punkt 5.1.4.6.4).
- *Derzeit Verbot einer Gemeinschaftsproduktion in Deutschland und Italien,* bezogen auf den Suchkopf oder die Lenkprozessoreinheit (Punkt 5.1.4.6.4).
- *Selektiver Zugang zu Prüfdaten des Flugkörpers PAC-3:* PAC-3-Flugkörperdaten werden bereitgestellt, um den Teilnehmern das Feststellen eines erfolgreichen oder erfolglosen Abfangvorgangs zu ermöglichen. Das Pentagon gibt keine Informationen mit Prüfdaten des PAC-3 weiter, die u.a. Einblick in die Endphasenlenkungsalgorithmen und -verfahren geben. Freigegeben werden allerdings Angaben zu

PAC-3, um die Leistungsfähigkeit der Endphasenlenkung beim Abfangen von Zielen zu demonstrieren (Punkt 5.1.4.8.2).

Zusammenfassend ist vor diesem Hintergrund dem Gutachten des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt zuzustimmen, das die von der EADS erwähnten deutschen Arbeitspakete und Beteiligungsmöglichkeiten sachgerecht *als Teil der unübersehbaren Dominanz von Beschränkungen* erwähnt – und zwar im Kontext des auch in dieser Kurzanalyse (in 2.7.2) herausgearbeiteten neuen politischen Geschäftsgrundlage bei MEADS, die auf die Ausklammerung von PAC-3 zurückzuführen ist. Dies hat zur Folge, dass wichtige Technologien von den Vereinigten Staaten gekauft werden sollen und können:

„Später versprach die erste Regierungsvereinbarung über die Definitionsphase des MEADS im Jahre 1996 noch einen vorteilhaften Technologietransfer. Nach der Neuorientierung im Vorhaben ist jedoch mittlerweile – statt einer gemeinsamen Entwicklung und Produktion des Gesamtsystems – der Kauf von wichtigen Hauptkomponenten oder Bauteilen vorgesehen. Mit der Entscheidung, den von den Vereinigten Staaten entwickelten PATRIOT-Flugkörper PAC-3, Teile der Feuerleit- und Suchradare sowie Komponenten aus anderen US-Programmen für die Führungsinformationssysteme zu übernehmen, bestehen Beteiligungsmöglichkeiten für die europäische Industrie nur bei Bauteilen des Feuerleitradars MFCR (T/R-Modul), den Startanlagen und nationalen Fernmeldeeinrichtungen. Hinzu kommen erhebliche Sicherheitsrestriktionen, auf denen die Vereinigten Staaten laut Anhang C – MEADS-Technologiefreigabevereinbarung (MTRA) – der Regierungsvereinbarung bestehen.“⁴⁶

Die Kritik des Rüstungskonzerns an der Bonner Kontrollbehörde ist nicht gerechtfertigt. Seine interessegeleitete Darstellung der transatlantischen Kooperationsmöglichkeiten entspricht in einigen Punkten nicht den Tatsachen, seine Einschätzungen werden durch die analysierten Dokumente nicht gedeckt. Die Grundsatzerklärung des Konzerns war vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie ausschließlich die positiven Aspekte hervorhob. Was unterblieb, war, sie in das Gesamtbild einzufügen. Von einem Rüstungsunternehmen, das seine Kapazitäten erhalten und ausbauen möchte, kann man anderes nicht erwarten. In der transatlantischen Realität, das ließ sich belegen, kann bei MEADS nicht von einer gleichberechtigten Zusammenarbeit gesprochen werden. Wer die asymmetrische Wirklichkeit trotz der aufgezeigten Kooperationsnischen nicht wahrhaben will, mag sich möglicherweise die im Verhandlungsprozess mit den US-Partnern erhaltenen empfindliche Blessuren nicht eingestehen – die er vielleicht deshalb leichter verkraftet, weil die Zusammenarbeit bei MEADS als Sprungbrett für die Eroberung des US-Marktes gedacht ist.⁴⁷

46 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 6), S. 33.

47 Siehe hierzu Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 31f.

2.8 Achtes Defizit: Bescheidene positive Folgen für die deutschen Rüstungsfirmen – keine lukrativen Exportaussichten bei MEADS

Der Bundesrechnungshof hatte am 1. März zu den arbeitsplatz- und industriepolitischen Aspekten von MEADS kritisch angemerkt:

- Gemessen an den Kosten der Entwicklungsbeteiligung würden 450 Arbeitsplätze mit rund 2 Mio. Euro pro Arbeitsplatz finanziert. Diejenigen, die diese Arbeitsplätze innehaben, müssten kaum Beschäftigungsrisiken fürchten.
- Die geplante Hochtechnologie eines Radarerfassungs- und -führungssystems sei „sehr speziell“ und kaum für einen weiteren Technologietransfer in andere Wirtschaftsbereiche geeignet.⁴⁸

450 Arbeitsplätze, die durch MEADS geschaffen bzw. gesichert werden – das sind die Angaben aus einer Präsentation des Rüstungskonzerns EADS. Das Bundesministerium der Verteidigung hat sie übernommen. Die Zahl erscheine dem BMVg realistisch, soll es in seiner Stellungnahme vom 9. März 2005 heißen. Niemand hat sie überprüft. Im Finanzministerium hatte man Anfang des Jahres 2005 die vom Rüstungskonzern gelieferten Zahlen angezweifelt. Auffallend ist nach der Lektüre vor allem der Regierungsvereinbarung, dass oft von der Firma Lockheed Martin in Syracuse die Rede ist, selten jedoch von EADS in München.

Auffallend ist ferner, dass das Verteidigungsministerium den letzten Kritikpunkt nicht mit dem Standard-Argument kontert, es sei ein ziviler spin-off im Radarbereich zu erwarten. Offenbar herrscht in der Rüstungsfirma EADS die Auffassung vor, es gebe einen solchen nachweisbaren Nutzen für die zivile Wirtschaft nicht. Denn sonst hätte die Münchener Firma, die dem BMVg ja die Angaben zu den Arbeitsplätzen lieferte, sicherlich auch mit spin-off-Daten aufgewartet.

Allerdings lässt sich der Optimismus derjenigen MEADS-Befürworter, die das große Geschäft auch für deutsche Firmen durch den Export der Abwehrwaffe proklamiert haben, nun eindeutig dämpfen. Am weitesten hatte sich der CSU-Abgeordnete Hans Raidel vorgewagt, indem er sich zu folgender rosiger Perspektive hinreißen ließ:

„Die neuen Raketenabwehrsysteme, die einschließlich Beschaffung und Wartung rund zwölf Milliarden Euro, verteilt auf 15 Jahre, kosten könnten, sollen ‚nicht um Deutschland herum‘ installiert werden. Es sei vielmehr daran gedacht, sie weltweit – vor allem im pazifischen und atlantischen Raum – zu stationieren, sagt Raidel. Gespräche über mögliche Standorte laufen nach seinen Angaben bereits.“⁴⁹

48 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss, a.a.O. (Anm. 6), S. 32.

49 Nürnberger Zeitung, 20. Januar 2005, dokumentiert in: Nitsche/Glebocki/Kubbig (Bearbeiter), MEADS kontrovers, a.a.O (Anm. 1).

Die Regierungsvereinbarung legt an mehreren Stellen fest, dass sich die USA bei allen entscheidenden Komponenten das Eigentumsrecht und die Kontrolle über die Veräußerung an Dritte vorbehalten (siehe vor allem Abschnitt XIII, Punkt 13.3 mit dem Hinweis auf die Gültigkeit der nationalen Gesetze, Rechtsvorschriften und Richtlinien). Die Rechtslage ist eindeutig: Die USA haben alle Voraussetzungen dafür getroffen, dass sie die Exportgeschäfte mit MEADS selbst machen können.

3. Zusammenfassung und Empfehlungen: Diskussion von Nicht-Einstiegsoptionen im Gesamtkontext der Raketenabwehr

Diese Untersuchung hat zentrale (Vertrags-)Dokumente ausgewertet, die im Laufe der neueren MEADS-Debatte noch nicht berücksichtigt worden sind. Dies zwingt dazu, bisherige Positionen im Lichte der neuen Einsichten zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Denn das Besondere an diesen Unterlagen besteht darin, dass sie einen Belegcharakter für manche der umstrittenen Annahmen, Behauptungen, Einschätzungen und so genannten „harten“ – scheinbar eindeutigen – Fakten haben, die beide Seiten vorbringen. Auf jeden Fall eignen sie sich dazu, die Transparenz und Plausibilität der Argumente zu erhöhen. Gemessen an diesem zuletzt genannten Maßstab hat die Studie Ergebnisse zu Tage gefördert, die aus der Sicht des Verfassers die Position der MEADS-Skeptiker stärken und die der Befürworter verstärkt in Frage stellen. Für die anstehenden unterschiedlichen Gespräche und Verhandlungen in Berlin zwischen den Politikern innerhalb der Koalition wie auch zwischen Regierungsparteien und Opposition dürfte dieser Befund nicht unerheblich sein.

Aus diesem Sachstand leiten sich für den anstehenden Erörterungs- und Entscheidungsprozess einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen ab, die zum einen einen eher kurzfristig-prozeduralen und zum anderen einen eher mittelfristig ausgerichteten, grundsätzlichen Charakter haben.

Die Bundesregierung und die mit dieser Frage befassten Parlamentarier sind in einer (vertrags-)rechtlich eindeutigen Lage: Sowohl die Regierungsvereinbarung als auch der Hauptentwicklungsvertrag sehen die Möglichkeit eines Nicht-Einstiegs in die Entwicklung von MEADS vor. Dabei entstehen für Deutschland keine finanziellen Kosten, wie das Verteidigungsministerium wiederholt betont hat – zuletzt dem Vernehmen nach in seiner Stellungnahme vom 9. März 2005. Diese Chance, das Für und Wider eines Nicht-Einstiegs abzuwägen, sollten die mit MEADS befassten Akteure im Kontext der anhaltenden Diskussion ernsthaft und intensiv nutzen.

Politischer Druck aus Washington dürfte nicht zu erwarten sein, wenn das Beispiel Kanadas im Bündnis Schule macht. Ottawa hat den USA die rote Karte gezeigt, indem es

der amerikanischen Einladung, sich am globalen Abwehrschirm zu beteiligen, nicht gefolgt ist. Auch Zeitdruck besteht von Seiten des allein maßgeblichen Vertragspartners Vereinigte Staaten nicht.⁵⁰ Wie das BMVg in seiner Stellungnahme bemerken soll, führen die USA ihre taktischen Abwehrprogramme, in die sie seit Jahrzehnten Milliarden Dollar investiert haben, in jedem Fall durch. Die Kooperation mit Deutschland und Italien ist für die Vereinigten Staaten lediglich eine Fußnote, die den nationalen Anstrengungen internationales Flair verleiht. An den perspektivischen Exportchancen von taktischen Abwehrraketen auf der Basis des „Combined Aggregate Program“, das Patriot und MEADS zusammenfasst, ändert dies nichts. Die USA profitieren möglicherweise davon, wenn der trinationale Charakter von MEADS entfällt, das in Washington bei wichtigen politischen Akteuren nach wie vor auf große Skepsis, ja auf Widerstand, stößt.⁵¹

Diese Chance eines möglichen Neins nach einer intensiven Pro- und Kontra-Diskussion gibt es nach Abschluss der Entwicklungsphase angesichts der dann investierten Milliardensummen praktisch nicht mehr. Wenn das BMVg in seiner Stellungnahme vom 9. März behauptet, dass die Vertragspartner während der Entwicklungsperiode frühzeitig den Programmabbruch beschließen können, dann ist diese Auffassung zwar formal richtig; angesichts der reichhaltig vorliegenden Erfahrungen aus der Geschichte von militärischen Großprojekten ist eine solche Auffassung bestenfalls als naiv zu bezeichnen.

Auf der politisch-praktischen Handlungsebene in Berlin dürfte es in erster Linie Beratungs- und Klärungsbedarf zu folgenden Aspekten geben:

- *Zum in finanzieller und technischer Hinsicht problematischen Zweitflugkörper IRIS-T SL. Er ist ein offenbar größeres Problem als bisher angenommen. Es empfiehlt sich, die entsprechende Vorlage dem Parlament zusammen mit der Rahmenvereinbarung zu MEADS zu präsentieren und nicht, wie das BMVg dies möchte, in einem späteren Extra-Verfahren.*
- *Zu zusätzlichen Informationen zu den Kosten und Risiken für die Entwicklungsphase. Hier besteht angesichts der in dieser Studie erzielten Ergebnisse ein Klärungsbedarf im Hinblick auf die Frage: Warum enthielt die Arbeitsunterlage des BMVg, auf der der Abschlussbericht der parlamentarischen Berichterstattergruppe „Bodengebundene Luftverteidigung“ vom 19. Oktober 2004 basierte, eine Reihe wichtiger Informationen nicht? Demgegenüber enthält die zeitgleich (1./14. Oktober 2004) gezeichnete Zwischenentscheidung des BMVg zu MEADS ausführliche Informationen über die offenbar beträchtlichen technischen und finanziellen Risiken der Entwicklungspha-*

50 Eric Chauvistré, Raketen haben Zeit, in: die tageszeitung, 9. April 2005.

51 Siehe hierzu: Kubbig, Als Entscheidungsgrundlage für das Raketenabwehrprojekt MEADS ungeeignet, a.a.O. (Anm. 4), S. 48.

se. Sie werden in diesem Grundlegendokument von vornherein ausdrücklich einkalkuliert und können zu Verzögerungen und Kostensteigerungen führen. Letztere sind, anders als der feste Kostenrahmen, von dem im Abschlussbericht der Berichterstattergruppe die Rede ist, nach oben offen, auch wenn sie der Neuverhandlung bedürfen.

- □ *Zu der nach wie vor zentralen Kostenfrage bei der Beschaffung* – die Kritik des Bundesrechnungshofes an den vom BMVg nicht konsistent abgeleiteten und nicht überzeugend präsentierten finanziellen Belastungen durch MEADS hat das Ministerium in seiner Stellungnahme aus der Sicht des Verfassers *nicht entkräftet*. Mehr noch: Die vom Government Accountability Office in einem soeben erschienenen Report errechneten „Lebenszykluskosten“ für MEADS lassen *beträchtliche zusätzliche Kosten* erwarten (in Höhe von pro Jahr allein für Deutschland vielleicht bis zu einer Milliarde Euro).
- □ *Zur Einschätzung des Technologietransfers und der Gewinne für deutsche Unternehmer aus dem möglichen Export von MEADS* – hier gewähren die Vertragsdokumente Einblicke, die viele Abwehrbefürworter ermuntern sollten, ihre bisherigen, in rosa gemalten Einschätzungen zu korrigieren. Es kann und soll nicht bestritten werden, dass der amerikanische Vertragspartner den europäischen Industrien bestimmte Einblicke in die US-Technologie gewährt und dass es in einigen Bereichen zu gemeinsamen Entwicklungsarbeiten kommt. Vorherrschend bleibt dennoch die „Freigabe“-Politik des überlegenen Vertragspartners. Sie ist zwar in sich nuancierte, letztlich aber durch massive Beschränkungen gekennzeichnet. *Nach der Auswertung beider Vertragsdokumente lässt sich von einer „gleichberechtigten transatlantischen Partnerschaft“ (EADS) nicht mehr sprechen* – dies umso mehr, als die Hierarchie der mit der Vergabe von Aufträgen befassten NAMEADSMA an der Spitze permanent „in amerikanischer Hand“ bleiben wird.

Vor diesem Hintergrund sollten die Berliner Gesprächspartner ernsthaft Alternativen zur Nicht-Einstiegsoption bei MEADS erörtern. Das Dilemma – oder, positiv gewendet, die Chancen – hat das Bundesverteidigungsministerium in einem Positionspapier von 1992 so beschrieben:

„Die während der Konzeptphase angestellten Überlegungen zeigten deutlich, daß gegenwärtig nur eine Kooperation mit Frankreich und Italien auf der Basis SAMP/T erfolgversprechend ist. Vertiefende Untersuchungen und Verhandlungen mit diesen Ländern haben dies bestätigt. In den Vorgesprächen und Verhandlungen über eine Regierungsvereinbarung über eine gemeinsame Definitionsphase konnten wir eine Reihe günstiger Ausgangspositionen erzielen.

Darüber hinaus geht es bei der Entscheidung um den in der Definitionsphase zu verfolgenden Weg auch darum, *ob sich Deutschland dem in Europa auf dem Gebiet der bodengestützten Luftverteidigung aufwachsenden Potential (Frankreich, Italien, ggf. Großbritannien) mit den jetzt noch bestehenden Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die technische Lösung anschließt oder aber*

weiterhin von den USA abhängig bleibt. Der Anschluß an das europäische Programm wird allerdings mit zunehmendem Entwicklungsfortschritt SAMP/T schwieriger, weil dieses Programm zügig voranschreitet und das für eine Verschmelzung mit TLVS offene ‚Zeitfenster‘ nicht beliebig lange offen ist.

Auch aus konzeptionellen (Stichwort: Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO), rüstungswirtschaftlichen und logistischen Gesichtspunkten ist ein Zusammengehen mit den Europäern vorteilhaft.

Dabei geht es neben den Fortschritten auf dem Gebiet der Elektronik im besonderen auch um den Zugriff auf Software – ein Bereich, in dem die Abhängigkeit von den USA bisher in besonderem Maße besteht.⁵²

Dem Einwand von Seiten der Befürworter, man habe alle Alternativen zum transatlantischen Weg bereits ausreichend geprüft, ja, dieser Pfad sei bereits die Alternative zu jenen inzwischen verworfenen Optionen, kann vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Ergebnisse in zweifacher Hinsicht begegnet werden:

- Erstens wegen der nicht zufriedenstellenden industriepolitischen Situation, vor allem der mangelhaften Hightech-Transferpolitik.
- Zweitens wegen der größeren zeitlichen und technologischen Spielräume, die sich angesichts der erörterten, nicht zu dramatisierenden Gefahrensituation ergeben. Das Nachdenken über ggf. geringere technische Anforderungen dürfte erneut lohnenswert sein – und zwar allein deshalb, weil mit der Entwicklung und Beschaffung von MEADS eine Vielzahl technischer Probleme verbunden sein dürfte (sie sind nicht Gegenstand dieser Studie, sondern verlangen vielmehr eine eigene Untersuchung). Um deshalb hier nur anzudeuten, worum es geht: Wie in der vorliegenden Analyse ausgeführt, wird der offenbar problembeladene Zweitflugkörper IRIS-T in der BMVg-Zwischenentscheidung als geringes technisches Risiko eingestuft. Hier gibt es einen erheblichen Klärungsbedarf, falls dieses Beispiel nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel ist. Deshalb stellt sich die Frage nach den Kriterien für die technischen Leistungsparameter von MEADS. Hier täte sich aus Sicht des Verfassers allein deshalb ein Fass ohne Boden, falls für dieses Abwehrsystem die Grundsätze der amerikanischen Philosophie des „spiral development“ gelten würden. Dieser forschungspolitische Ansatz bedeutet die Abkehr von den klaren Leistungskriterien für Rüstungsprojekte vor allem in der Testphase. Sie waren maßgeblich für die Raketenabwehrpolitik der Clinton-Administration. An ihre Stelle ist während der Regierung Bush nun die „Buy while you fly“-Devise getreten.

52 Bundesministerium der Verteidigung, Ru M IV 6 („gez. König“), Bericht zum Stand der Entwicklung TLVS (Taktisches Luftverteidigungssystem), Bonn, 29. September 1992 (Typoskript), S. 10 (Hervorhebung d. Verf.).

Angesichts der intensiven Diskussion sollte MEADS auch im Kontext des gesamten Politikfelds Raketenabwehr erörtert werden. Diskussions- bzw. Entscheidungsbedarf besteht hier in dreifacher Hinsicht wegen

- der demnächst vorliegenden NATO-Machbarkeitsstudie im Hinblick auf die Rolle der regionalen Raketenabwehr zur Verteidigung europäischen Territoriums: Wie stellt sich die Gefahreinschätzung im gesamten Bündnis angesichts neuer Entwicklungen vor allem im Nahen Osten dar, und was folgt aus der Studie – heizt sie die Rüstungsdynamik im Abwehrbereich an?
- des US-Interesses, im Rahmen ihres Raketenabwehrprogramms bestimmte Anlagen in Osteuropa aufzustellen: Welche Folgen hat dies für die Struktur und Einheit des Bündnisses?
- der nach wie vor bestehenden Einladung der Bush-Administration auch an die Bundesregierung, sich am globalen Abwehrschirm zu beteiligen: Wie verhält sich dieses Angebot zu einer möglichen Beteiligung Deutschlands bei MEADS?

Mit diesen Aspekten ist eine Reihe prinzipieller abschreckungs-, rüstungs- sowie bündnis- und europapolitischer Fragen verbunden, die nach einer intensiven Diskussion und nach einem kohärenten Konzept der Bundesregierung verlangen. In diesem umfassenden Zusammenhang wäre auch der Fall MEADS mit all seinen offenen Fragen und den präsentierten neuen Zweifeln ohne Zeitdruck zielführend zu debattieren.