

Heiße Kartoffel Raketenabwehr

Warum der NATO-Gipfel in Bukarest die Entscheidung für den Aufbau eines strategischen Raketenabwehrsystems nicht vertagen sollte



BENJAMIN SCHREER, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Benjamin Schreer | **Lange Zeit sah es so aus, als ob der NATO-Gipfel in Bukarest die Weichen für den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr in Europa stellen könnte. Doch viele europäische Staaten scheinen weiter auf Zeit spielen und sich vor einer konkreten Entscheidung drücken zu wollen. Das wäre kurzsichtig: Die Allianz braucht eine tragfähige Strategie.**

Bereits auf dem Prager Gipfel 2002 hatte die NATO eine Machbarkeitsstudie zur Verteidigung des Bündnisgebiets gegen ballistische Flugkörper in Auftrag gegeben, die dann im Frühjahr 2006 zu einem positiven Ergebnis kam: Ein Raketenabwehrsystem sei technisch machbar und mit einer relativ geringen Belastung für die Mitglieder finanzierbar. Dennoch wird auch in Bukarest vermutlich kein konkreter Beschluss für die Beschaffung solcher Systeme gefasst werden. Für diesen zu erwartenden Aufschub gibt es eine Reihe von Gründen.

Zum einen stehen unmittelbar drängendere Fragen auf der NATO-Agenda. Hierzu gehören neben dem weiteren Vorgehen in Afghanistan und im Kosovo auch die Erweiterung der Allianz und die Zukunft der schnellen Eingreiftruppe, der NATO Response Force (NRF).¹ Zum anderen glauben zahlreiche europäische Mitglieder an einen demokratischen Sieg bei den kommenden Präsidentschaftswahlen in den USA und damit an die Möglichkeit, das ungeliebte Raketenabwehrprojekt weiter hinauszuzögern. Dementsprechend wollen sie mit der ausscheidenden Bush-Administration keine neuen Initiativen der Allianz mehr verhandeln. Schließlich – und dies dürfte die Hauptursache für die Verschiebung des Aufbaus einer strategischen Raketenabwehr sein – gibt es weiterhin ungeklärte Streitpunkte, die in erster Linie politisch-strategischer Natur sind.

¹ Vgl. Karl-Heinz Kamp: Das atlantische Bündnis vor wichtigen Weichenstellungen, *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 8.1.2008.

Strategische Kardinalfragen ungelöst

Im Kern ist die Debatte um eine strategische Raketenabwehr für Europa nur ein weiteres Beispiel für die generelle Schwierigkeit der Allianz, eine Übereinstimmung bei zentralen Zukunftsfragen herzustellen. Denn es geht dabei nicht, wie gerade in der deutschen Diskussion oftmals suggeriert wurde, um Einzelaspekte wie die technologische und finanzielle Machbarkeit der Systeme. Neuere Untersuchungen zeigen, dass in den USA in jüngster Zeit erhebliche technologische Fortschritte bei der Abwehr ballistischer Flugkörper in großer Flughöhe (über 35 km) erzielt wurden. Und auch die finanzielle Belastung für die einzelnen NATO-Staaten

Generell fällt es der Allianz schwer, Übereinstimmung bei zentralen Zukunftsfragen herzustellen.

beim Aufbau eines Abwehrsystems scheint durchaus vertretbar zu sein.² Worum es vielmehr geht, ist die transatlantische Verständigung über strategische Kardinalfragen: Wie soll das Bündnis auf die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen reagieren? Und welche Rolle spielen dabei Systeme strategischer Verteidigung?

Obwohl innerhalb der NATO die Bedrohungsanalyse auf den ersten Blick unstrittig ist – und die Bedrohung durch ABC-Waffen und ihre ballistischen Trägersysteme stets betont wird –, scheint sich daraus für einige europäische Bündnismitglieder noch nicht zwangsweise die Ratio für den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr zu ergeben. Denn ausgeblieben ist in der transatlantischen Strategiedebatte – insbesondere auf europäischer Seite – eine Diskussion über ein verändertes Abschreckungskonzept für die Allianz und die diesbezügliche Rolle von strategischer Raketenabwehr. In vielen europäischen Hauptstädten hat sich noch nicht das Verständnis durchgesetzt, dass die Bedrohung westlicher Sicherheit durch ABC-Waffen und ballistische Raketen neben der Androhung offensiver Vergeltungsmaßnahmen (deterrence by punishment) auch defensive Verweigerungsmaßnahmen (deterrence by denial) erfordern. Und strategische Raketenabwehr ist ein Kernelement einer solchen defensiven Strategiekomponente.

Die deutsche Iran-Debatte ist hierfür exemplarisch: Vielfach wird argumentiert, ein iranischer Besitz von Atomwaffen würde nicht automatisch zu einer sicherheitspolitischen Instabilität im Verhältnis zu den westlichen Staaten führen, da die Führung in Teheran als rationaler Akteur die Konsequenz eines (US-geführten) Vergeltungsschlags in ihr Risikokalkül mit einbeziehen würde. Implizit wird in dieser Argumentation davon ausgegangen, dass die sicherheitspolitischen Beziehungen der NATO mit Akteuren wie dem Iran, der an der Reichweitenerhöhung seiner ballistischen Raketen arbeitet, auf dem Prinzip einer wechselseitigen Abschreckung mit Offensivwaffen beruhen. Eine solche Situation wäre äquivalent mit den nuklearstrategischen Beziehungen des westlichen Verteidigungsbündnisses mit der Sowjetunion zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Unabhängig von der Frage, ob das System der wechselseitigen Ab-

² Vgl. zu diesen beiden Aspekten Alexander Bitter: *Die NATO und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2007.

schreckung in dieser Periode überhaupt so zuverlässig „funktionierte“ wie ex post gerne behauptet, lässt es sich kaum auf die heutige strategische Situation übertragen. Denn im Gegensatz zum Kalten Krieg geht es aus Sicht westlicher Außen- und Sicherheitspolitik heute in Schlüsselregionen wie dem Mittleren und Nahen Osten nicht um die Zementierung strategischer Stabilität durch ein solches Abschreckungsverhältnis. Es geht vielmehr um die Aufrechterhaltung der politischen Handlungsfreiheit des Atlantischen Bündnisses in einer regionalen Krise, die einen möglichen Einsatz militärischer Mittel mit einschließt.

Für die NATO-Bündnispartner heißt dies, das Risiko zu berücksichtigen, durch einen feindlich gesinnten Staat mit einem Angriff mittels ballistischer Raketen bedroht zu werden. Eine Drohung mit überwältigenden Offensivwaffen von westlicher Seite scheint dabei aufgrund der Verhältnismäßigkeit der Mittel wenig glaubwürdig. Systeme defensiver Raketenabwehr können folglich ein elementarer Baustein zur Bewahrung westlicher Handlungsfreiheit in regionalen Krisen sein – sie lassen die mögliche Drohung von Staaten wie den Iran ins Leere laufen. Die Entscheidung für oder wider eine strategische Raketenabwehr berührt daher unmittelbar die Frage nach der künftigen ordnungspolitischen Rolle der Allianz: In welchem Maß will und kann das westliche Bündnis zur globalen und regionalen Ordnung beitragen? Wäre es auch im Falle einer erpresserischen Bedrohung auf der Basis ballistischer Raketen, die europäische Bevölkerungszentren erreichen könnten, bereit, seine Interessen zu wahren? Eine eindeutige Antwort auf diese zentralen Fragen ist bisher in der politischen Debatte um die strategische Raketenabwehr für Europa ausgeblieben. An dieser Stelle macht sich das Fehlen eines neuen strategischen Konzepts der Allianz bemerkbar, das der Notwendigkeit strategischer Raketenabwehr in einem veränderten ordnungspolitischen Rahmen westlicher Sicherheitspolitik konzeptionell Ausdruck verleihen könnte. Auffällig ist zudem, dass auch im akademischen strategischen Diskurs in Europa der Zusammenhang zwischen politischer Handlungsfreiheit des Westens und ballistischer Raketenabwehr bisher kaum berührt wird.³

Weiterhin tun sich die europäischen Staaten schwer, die militärische Dimension in ihrer außen- und sicherheitspolitischen Strategie klar zu verorten. Und angesichts des drohenden Scheiterns der Afghanistan-Mission spricht wenig für eine mittelfristige Änderung dieses Umstands. Im Gegenteil: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein großer Teil der politischen Eliten



„WIR haben den Kalten Krieg beendet!“ (1990)

³ Eine Ausnahme sind beispielsweise Anthony Seaboyer und Oliver Thränert: What Missile Proliferation Means for Europe, *Survival*, Juni 2006, S. 85–96.



in europäischen Ländern daraus den Schluss ziehen werden, ein Einsatz militärischer Mittel in fremden Regionen sei wegen der fehlenden Erfolgsaussichten eher nicht ratsam. Eine solche Entwicklung könnte die Skepsis einiger europäischer Staaten gegenüber einer strategischen Raketenabwehr für die NATO noch verstärken.

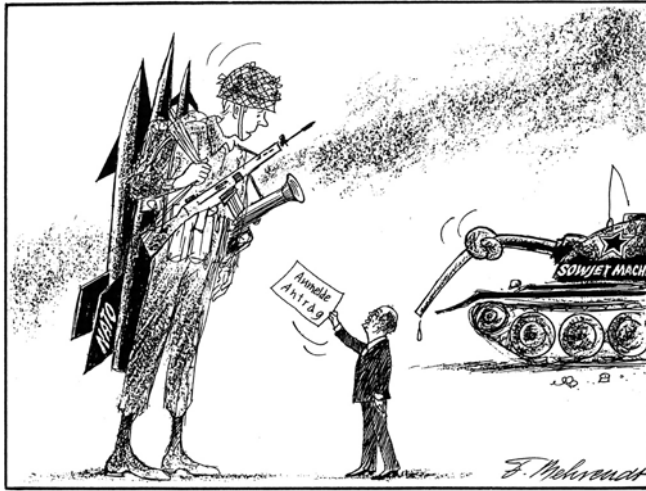
Europäische Verzögerungstaktik

Eben weil die strategischen Knackpunkte in europäischen Hauptstädten noch unbeantwortet geblieben sind, bevorzugen viele dieser Staaten eine Hinhaltetaktik, um eine endgültige Entscheidung über die strategische Raketenabwehr für die NATO weiter

hinauszuzögern. Zwar hat die NATO (im Einklang mit den nationalen Bedrohungsanalysen ihrer Mitglieder) seit dem Gipfel von Istanbul 2004 stets betont, dass die Proliferation von ABC-Waffen und ballistischen Raketen eine der künftigen Hauptbedrohungen für das gesamte Bündnisgebiet sei. Gleichwohl konnte sie sich bisher nicht zum Aufbau einer strategischen Raketenabwehr entschließen. Daraus kann die Annahme abgeleitet werden, dass einige europäische NATO-Mitglieder entweder die Bedrohungsanalyse mit Blick auf die Gefährdung durch ballistische Flugkörper doch nicht wirklich teilen, oder dass sie in einem strategischen Raketenabwehrsystem keinen sinnvollen Ansatz zur Begegnung dieser Gefahr sehen. Ist Letzteres der Fall, so stellt sich unweigerlich die Frage nach der Alternative: Wenn die Bedrohung europäischen Territoriums durch ballistische Trägermittel als hoch eingeschätzt wird, kann dann auf defensive Verteidigungssysteme verzichtet werden? Falls ja, was wären tragfähige Gegenstrategien?

Da jedoch die politisch-strategischen Streitpunkte erster Ordnung im europäischen Kontext noch nicht geklärt sind, weicht die europäische Debatte um die strategische Raketenabwehr der NATO bisher auf Felder aus, die zwar wichtig, insgesamt jedoch strategische Fragen zweiter Ordnung sind. Dazu gehört das Verhältnis zu Russland, das, so die Befürchtung, durch die Errichtung einer NATO-Raketenabwehr zum Schutz auch des europäischen Territoriums nachhaltig gestört werden könnte. Gerade die deutsche Debatte ist gegenüber russischer Kritik an den Raketenabwehrplänen sehr empfänglich.⁴ Dabei zeigt sich bei einer nüchternen Analyse nicht nur, dass eine strategische Raketenabwehr der NATO für Russland keinesfalls eine militärisch ernstzunehmende

⁴ Siehe dazu Michael Rühle: *Raketen, Russland, Rücksichtnahmen. Russland-Apologiek als Leitlinie deutscher Sicherheitspolitik?*, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 12.9.2007.



„In Kürze zu erwarten“ (1991)

Bedrohung ist.⁵ Auch wäre es äußerst problematisch, wenn das Bündnis die Entscheidung über die Stationierung defensiver Verteidigungssysteme von einem russischen Veto abhängig machen würde.

Eine andere strategische Frage zweiter Ordnung ist zudem, wie im Krisenfall die Befehlsgewalt über den Einsatz der Raketenabwehrsysteme (command & control) geregelt würde. Schließlich hat sich die Debatte um die strategische Raketenabwehr auch auf Themen von drittrangiger strategischer Bedeutung fokussiert.

Dazu gehört neben der finanziellen und technologischen Machbarkeit das Problem, dass durch den Abschuss feindlicher Flugkörper Trümmerteile (debris) auf europäischem Territorium Schaden anrichten könnten.

Letztlich war diese Konzentration der Debatte auf „Nebenkriegsschauplätze“ wohl auch der Anlass dafür, dass die USA im Jahr 2007 bilaterale Verhandlungen mit Polen und der Tschechischen Republik über die Stationierung von Systemen eröffneten. Mit diesem Schritt erhöhte sich der politische Handlungsdruck auf die europäischen NATO-Staaten enorm. Folglich wurde im Juni 2007 eine Ergänzung der Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die die Auswirkungen des amerikanischen Raketenabwehrprogramms auf die Allianz untersuchen soll. Seither betonen NATO-Vertreter zudem, dass ein Fokus dieser Untersuchung darin liege, Optionen aufzuzeigen, wie die amerikanischen Raketenabwehrplanungen mit denen der NATO verbunden werden könnten. Allerdings scheint auch diese Machbarkeitsstudie zumindest in weiten Teilen noch nicht besonders weit fortgeschritten zu sein. Bis Bukarest dürfte dieser Zeitrückstand kaum noch aufzuholen sein.

Die Illusion vom Zeitfenster

Sollte die NATO die konkrete Entscheidung über die Entwicklung einer strategischen Raketenabwehr tatsächlich abermals verschieben, würde das Spiel auf Zeit einiger europäischer NATO-Staaten in dieser Angelegenheit vermutlich nur vordergründig aufgehen. Denn die USA werden mit Polen und der Tschechischen Republik handelseinig werden, was die vorgelagerte Stationierung von Abfangsystemen für das nationale Raketenabwehrsystem angeht.⁶ Zudem haben sie sich die Unterstützung Großbritanniens und Dänemarks mit Blick auf den Betrieb von Radaranlagen zur Erfassung feindlicher Flugkörper

⁵ Siehe dazu Hannes Adomeit und Alexander Bitter: *Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007.

⁶ Vgl. Polens Ja zur amerikanischen Raketenabwehr, *NZZ*, 6.2.2008.

gesichert. An dieser Entwicklung wird auch ein Wechsel im Weißen Haus kaum etwas ändern. Damit werden zumindest 75 Prozent des europäischen Territoriums von den amerikanischen Abfangsystemen abgedeckt, sprich, werden diese Staaten (unter ihnen auch Deutschland) von den strategischen Implikationen der ballistischen Raketenabwehr unweigerlich betroffen sein. Die europäische Hinhaltetaktik begrenzt folglich nur den Zeitraum der skeptischen NATO-Mitglieder wie Deutschland, sich über die grundlegenden strategischen Kernpunkte in dieser Frage klar zu werden.

Dies ist umso drängender, als der amerikanische Bündnispartner langfristig auch dem – angesichts der perspektivisch wachsenden Bedrohung durch ballistische Flugkörper sicherlich steigenden – Interesse der südlichen Mitglieder wie der Türkei nachkommen könnte, sie ebenfalls unter seinen defensiven Schutzschirm zu nehmen. Damit wäre zwar auch die Südflanke des europäischen NATO-Territoriums abgedeckt (und damit die Gefährdung eines Zweiklassenschutzes innerhalb des Bündnisses ausgeräumt). Doch gleichzeitig minimierten sich die Einflussmöglichkeiten der europäischen Staaten auf die USA in dieser strategischen Angelegenheit weiter.

Das Mitspracherecht der Europäer kann nur über eine Kooperation im NATO-Kontext gesichert werden. Folglich gilt es, sich frühzeitig für die Form der politischen und militärisch-technologischen Beteiligung an einer strategischen, transatlantischen Raketenabwehr zu entscheiden. Nicht mehr das Ob, sondern das Wie muss ins Zentrum der strategischen europäischen Debatte rücken.⁸ Gerade auch die deutsche Bundesregierung muss dazu jedoch erst die Fragen von erster strategischer Ordnung beantworten. Sie bleibt in dieser Angelegenheit sonst im NATO-Rahmen weiterhin eher getriebener als aktiv handelnder Akteur. Sich über den unmittelbaren Zusammenhang zwischen außenpolitischer Handlungsfähigkeit und strategischer Raketenabwehr bewusst zu werden, kann dabei ein wichtiges Entscheidungskriterium sein. Denn auch eine neue amerikanische Administration wird den Europäern diese Aufgaben nicht abnehmen.

„Auf der Suche nach Schutz“ (1994)

