

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Katarzyna Kubiak

Raketenabwehr: Potentiale einer Kooperation mit Russland

S 13
Juli 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Raketenabwehr als Problem, Kooperation als Lösung
10	Erfolgversprechender Dialog über die taktische Raketenabwehr
12	Interessendivergenz bei territorialer Raketenabwehr
12	Das US-Interesse: russische Sorgen ausräumen
14	Machtpolitische Befürchtungen Russlands
16	Marginalisierung der gespaltenen Nato
20	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
20	Taktische Raketenabwehr
21	Territoriale Raketenabwehr
21	<i>Szenario 1 – Kooperation ist möglich</i>
25	<i>Szenario 2 – Kooperation ist unmöglich</i>
27	Abkürzungen

*Katarzyna Kubiak ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

*Diese Studie erscheint im Rahmen des von der Deutschen
Stiftung Friedensforschung finanzierten Projekts »Sicherheits-
kooperation und strategische Kultur. Möglichkeiten und
Hindernisse internationaler Zusammenarbeit bei der
Raketenabwehr«*

**Raketenabwehr:
Potentiale einer Kooperation mit Russland**

In der aktuellen Konfrontation zwischen dem Westen und Russland ist ein Konfliktthema weitgehend aus dem Blickfeld geraten: das Raketenabwehr-Projekt der Nato. Die Gespräche mit Russland über eine Kooperation bei der Raketenabwehr waren 2013 geplatzt, doch das Projekt läuft weiter. Und je weiter es fortschreitet, desto größer wird das Konfliktpotential. Denn trotz der politischen Bekenntnisse der Nato, dass ihre Raketenabwehr nicht gegen Russland gerichtet sei, sieht Moskau das Projekt als eine Bedrohung an und ergreift militärische Gegenmaßnahmen.

Die Nato wollte ein solches Sicherheitsdilemma vermeiden. Seit 2002 prüften Nato-Verbündete zusammen mit Russland das Interoperabilitätspotential ihrer Raketenabwehrsysteme, die ihre Truppen im Einsatz vor ballistischen Raketen schützen sollen (taktische Raketenabwehr). Als sich die Nato-Verbündeten 2010 anlässlich des Lissabonner Gipfels für den Aufbau eines Raketenabwehrsystems zum Schutz des europäischen Bündnisgebietes und ihrer Bevölkerung entschieden (territoriale Raketenabwehr), sicherte die Allianz Russland zu, dass sie sich für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit in diesem Bereich einsetzen wolle. Genauer gesagt wollte die Nato existierende und geplante Raketenabwehrsysteme des Bündnisses mit jenen Russlands verknüpfen.

Dabei war gerade der Beschluss, mit Russland bei der territorialen Raketenabwehr zu kooperieren, ausschlaggebend für das deutsche Einverständnis mit einer Nato-Raketenabwehr. »Wo es um gemeinsame Bedrohungen geht, sind auch gemeinsame Antworten möglich«, erklärte Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Februar 2009. Gelänge es der Nato und Russland, sich gemeinsam vor Angriffen mit ballistischen Raketen zu schützen, so Staatsminister Werner Hoyer im Juli 2011 in einem Gedankenspiel, »würde dies der strategischen Partnerschaft zum Durchbruch verhelfen«.

Ungeachtet mehrerer Kooperationsvorschläge aus Washington, Moskau und Brüssel konnten sich die Gesprächspartner nicht auf eine praktische Kooperation einigen. Im Oktober 2013 setzte Russland die Gespräche zur Raketenabwehr im Nato-Russland-Rat aus. Im April 2014 brach die Nato ihrerseits als Reaktion auf die Annexion der Krim auf Arbeitsebene alle

Kontakte mit Russland ab. Deutschland versuchte seitdem vergeblich, das Thema wieder auf die Agenda des sporadisch tagenden Nato-Russland-Rates zu setzen.

Im Mittelpunkt der Studie steht vor diesem Hintergrund die Frage, ob es sinnvoll wäre und unter welchen Umständen es gelingen könnte, die Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr wieder aufzunehmen. Es wird untersucht, inwiefern das bisherige Scheitern unvorteilhaften Rahmenbedingungen geschuldet ist und wo es Anhaltspunkte für eine mögliche Wiederaufnahme der Raketenabwehrgespräche gibt. Dabei wird erläutert, welche Interessen und Strategien einzelne Akteure (USA, Russland und Nato) in den Jahren von 2001 bis 2014 verfolgt haben, und zwar sowohl bei den bilateralen Gesprächen zwischen den USA und Russland als auch beim multilateralen Dialog zwischen der Nato und Russland über taktische und territoriale Raketenabwehr.

Im Fokus stehen nicht die Nato-internen Herausforderungen oder die technische Realisierbarkeit einer Raketenabwehrkooperation. Es geht ebenso wenig darum, Raketenabwehr als sicherheitspolitisches Konzept zu legitimieren. Die Analyse sucht lediglich dort anzusetzen, wo die internationale Diskussion und die Nato-Raketenabwehrentwicklung 2014 stehengeblieben sind.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Gespräche über eine Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr größtenteils an politischen Umständen gescheitert sind, nicht aber weil es an technischer Machbarkeit oder Sinnhaftigkeit fehlte. Die Diskussion über eine Zusammenarbeit bei der taktischen Raketenabwehr kam wegen politischer Differenzen über die territoriale Raketenabwehr nicht voran. Ungeachtet meist plausibler und weit ausgearbeiteter Kooperationsvorschläge konnten sich die Verhandlungsparteien auf höchster politischer Ebene auch bei der territorialen Raketenabwehr nicht auf eine gemeinsame Lösung einigen.

Wenn sich indes keine Bedrohung jenseits des euroatlantischen Raumes glaubhaft machen lässt, bietet das Nato-Raketenabwehrprojekt keinen Sicherheitsgewinn für die europäischen Nato-Verbündeten, zumal Russland das Projekt als feindlichen Akt auffasst und entsprechende militärische Gegenmaßnahmen ergreifen wird. Falls die Nato dennoch weiterhin vor allem an territorialer Raketenabwehr festhalten will, darf das Vorhaben einer Kooperation mit Russland nicht verworfen werden. Denn nur wenn Moskau zu der Überzeugung gelangt, dass das Nato-Raketenabwehrsystem keine Bedrohung für Russland darstellt,

wird die Nato-Raketenabwehr den europäischen Verbündeten einen umfassenden Sicherheitsvorteil verschaffen können. Ein neuer Anlauf zur Zusammenarbeit mit Russland wäre daher sinnvoll.

Grundvoraussetzung für die Wiederaufnahme der Gespräche ist die Reaktivierung der praktischen Zusammenarbeit im Nato-Russland-Rat. Darüber hinaus sollte der Dialog über taktische Raketenabwehr von Gesprächen über territoriale Raketenabwehr abgekoppelt werden. Zudem müssten Nato und Russland technische Lösungsansätze einer Zusammenarbeit gemeinsam ausarbeiten. Damit dies gelingen kann, muss Deutschland zusehen, dass in der gegenwärtig angespannten Lage die Nato ihre Raketenabwehr nicht gegen Russland richtet.

Sollten erneute Versuche scheitern, den Raketenabwehrdialog mit Russland wiederaufzunehmen, wird die Nato-Raketenabwehr zu einer zusätzlichen sicherheitspolitischen Herausforderung im Verhältnis von Nato und Russland. In diesem Fall sollte Berlin vor allem für konventionelle Rüstungskontrolle und nukleare Abrüstung plädieren. Eine Entscheidung über die Erweiterung der deutschen Raketenabwehrfähigkeiten wäre an nachvollziehbare und transparenzschaffende Kriterien zu binden. Außerdem sollte die Bundesregierung versuchen, die betriebsbedingten Risiken der Raketenabwehr so weit wie möglich zu minimieren. Vor allem gilt es zu verhindern, dass es bei der Nutzung der Nato-Raketenabwehr zu Missverständnissen kommt, die zu einer militärischen Eskalation der Spannungen mit Russland führen könnten.

Raketenabwehr als Problem, Kooperation als Lösung

Im Kalten Krieg war die strategische Stabilität der Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR durch die gegenseitige Vernichtungsdrohung bestimmt. Dieser Mechanismus wurde in dem 1972 unterschriebenen ABM-Vertrag (Vertrag zwischen den USA und der UdSSR über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen) institutionalisiert. Der Vertrag verbot eine umfassende territoriale Raketenverteidigung, womit das strategische Gleichgewicht des Schreckens zum zentralen Merkmal des Verhältnisses zwischen beiden Mächten wurde. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass beide Seiten ihre Zweitschlagfähigkeit behielten: Sie konnten folglich mit den verbleibenden Atomwaffen einen ersten Nuklearwaffenangriff mit einem Vergeltungsschlag beantworten.

Ein Umschwung bahnte sich an, als die USA Anfang der 1990er Jahre zu der Einsicht gelangten, dass die Bedrohung durch einen Angriff mit ballistischen Raketen aus Ländern in Krisenregionen, von denen einige Nuklearwaffen entwickelten, immer realistischer wurde – nicht nur für Truppen im Einsatz, sondern auch für das amerikanische Territorium. In diesem Zusammenhang wurden in Washington vor allem Irak, Iran und Nordkorea genannt.¹ Die USA argumen-

tierten seitdem, dass das veränderte Sicherheitsumfeld eine begrenzte Fähigkeit zum Schutz des Territoriums unerlässlich mache.

In den 1990er Jahren versuchte Washington, Moskau davon zu überzeugen, den ABM-Vertrag abzuändern, um sich rechtlich einen Weg zu bahnen, territoriale Raketenabwehrsysteme zu entwickeln und zu stationieren. Russland dagegen beharrte darauf, die fundamentalen Prinzipien des Vertrags beizubehalten. Schließlich haben die USA den Vertrag 2001 gekündigt.

Russlands erste Reaktion auf die Kündigung des ABM-Vertrags war milde. Sie resultierte aus der Überzeugung, dass den Amerikanern die entsprechende Technologie fehle, um das von George W. Bush angekündigte Raketenabwehrsystem zum Schutz der USA erfolgreich zu stationieren.² Zudem hoffte Moskau darauf, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA intensivieren und ausbauen zu können, und stellte in dieser Hoffnung andere Sicherheitsbesorgnisse zurück.³

Ablehnung und Härte zeigte Russland erst, als 2007 öffentlich wurde, dass Teile des US-Raketenabwehrsystems auch in Europa stationiert werden sollten.⁴

1 »Remarks by President Bill Clinton at Georgetown University«, 1.9.2000, <www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=1416&st=National+Missile+Defense&st1=>; vgl. »Lt General Lester L. Lyles, BMDO Director, DOD News Briefing«, 20.1.1999, <<http://archive.li/obfow#selection-213.0-227.42>>; vgl. »European Security and Defense Identity, Prepared Statement of US Secretary of Defense William S. Cohen«, 36th Munich Conference on Security Policy, München, 5.2.2000, <www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/16258/cohen-speech-at-wehrkunde.html>; Administration von George W. Bush, *National Security Policy Directive 23 on National Policy on Ballistic Missile Defense*, 16.12.2002, <<https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-23.htm>>; Administration von Barack Obama, *Ballistic Missile Defence Review Report*, U.S. Department of Defence, Februar 2010, <https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/BMDR/BMDR_as_of_26JAN10_0630_for_web.pdf>; Unabhängige Kommission des US-Senats, *Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, 15.7.1998, <<https://fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>>; *Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat through 2015*, U.S. National Intelligence Council, Dezember 2001, <https://www.dni.gov/files/documents/missilethreat_2001.pdf>; vgl. *Foreign Missile Devel-*

opments and the Ballistic Missile Threat through 2015, U.S. National Intelligence Council, September 1999, <<https://fas.org/irp/threat/missile/nie99msl.htm>>.

2 »President Vladimir Putin's Interview Published by the British Financial Times«, President of Russia, 17.12.2001, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/41995>>; vgl. Wade Boese, »U.S. Withdraws from ABM Treaty; Global Response Muted«, in: *Arms Control Today*, 1.7.2002, <https://www.armscontrol.org/act/2002_07-08/abmjul_aug02>.

3 »A Statement Made by Russian President Vladimir Putin on December 13, 2001, Regarding the Decision of the Administration of the United States of America to Withdraw from the Antiballistic Missile Treaty of 1972«, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 14.12.2011, <<https://www.state.gov/documents/organization/29020.pdf>>; vgl. Bilyana Lilly, *Russian Foreign Policy toward Missile Defense: Actors, Motivations, and Influence*, London: Lexington Books, 2014, S. 155.

4 »Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, Courtesy Munich Conference on Security Policy«, in: *The Washington Post*, 12.2.2007, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html>; vgl. Harry de Quetteville/Andrew Pierce, »Russia Threatens Nuclear Attack on Poland over US Missile Shield Deal«, in: *The Telegraph*, 15.8.2008, <www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/2566005/>

Präsident George W. Bush plante, Abfangraketen in Polen und ein raketenabwehrfähiges Radar in Tschechien auf der Basis bilateraler Abkommen zu stationieren, um die amerikanische Ostküste und die europäischen Verbündeten vor Langstreckenraketen aus dem Mittleren Osten zu schützen.⁵

2009 hat Präsident Barack Obama diesen Plan verworfen und die Entwicklung eines mehrstufigen see- und landgestützten Raketenabwehrsystems für Europa – im Rahmen des European Phased Adaptive Approach (EPAA) – initiiert,⁶ das ein Jahr später zum Herzstück des europäischen Nato-Raketenabwehrprojekts wurde.⁷ Denn nach Jahren amerikanischer Überzeugungsarbeit waren auch die europäischen Nato-Alliierten, nicht ganz ohne Bedenken, 2010 zu der Ansicht gelangt, dass auch Europa zukünftig durch die Verbreitung ballistischer Flugkörper bedroht werden könnte. Diese Entwicklung gefährde nicht nur Soldaten im Einsatz – eine Erkenntnis, die innerhalb der Allianz inzwischen relativ unumstritten war –, sondern eben auch ganze Gebiete und Bevölkerungen in Europa. Auf Wunsch der Türkei, die enge Beziehungen mit dem Iran pflegt, hatten sich die Nato-Verbündeten entschieden, keinen Staat und keine Bedrohung namentlich zu nennen, gegen die sich die Nato-Raketenabwehr richten würde.⁸

Im Jahr 2011 haben die USA in Phase 1 des EPAA ein Schiff im Mittelmeer stationiert, das mit dem Aegis-System zur Raketenabwehr ausgestattet ist.⁹ Im türkischen Kürecik wurde ein mobiles AN/TPY-2-Radar errichtet, das Informationen über angreifende Raketen gewinnen und an Feuerleitstellen übermitteln

soll.¹⁰ 2012 haben die europäischen Nato-Verbündeten mit der USA ein Kontroll- und Führungszentrum der Nato im deutschen Ramstein aufgebaut, das im Krisenfall den Einsatz von Abwehrraketen anordnet.¹¹

Ende 2015 wurde Phase 2 von EPAA abgeschlossen, als im rumänischen Deveselu ein landgestützter Aegis-Ashore-Stützpunkt seine technische Funktionsfähigkeit erlangte.¹² Überdies wurden im spanischen Rota mittlerweile auch vier amerikanische Zerstörer stationiert, die mit SM-3-Abfangraketen ausgestattet sind.¹³

Die dritte Phase von EPAA ist nach aktueller Planung 2018 vollendet, sobald im polnischen Redzikowo eine Aegis-Ashore-Raketenabwehrbasis einsatzfähig ist. Erst dann soll die Nato-Raketenabwehr imstande sein, die Bevölkerungen, das gesamte Beistandsgebiet und die Streitkräfte aller europäischen Nato-Staaten gegen begrenzte Angriffe mit ballistischen Raketen zu schützen.

Mit der Stationierung amerikanischer Raketenabwehrfähigkeiten in Europa ist territoriale Raketenabwehr für Russland von einem unbequemen, gleichzeitig aber geographisch weit entfernten und technologisch unreifen zu einem unmittelbaren Sicherheitsthema geworden. Moskaus zurückhaltende Akzeptanz der amerikanischen Raketenabwehrpläne wandelte sich nach und nach zu einer Haltung der Abwehr und Konfrontation.¹⁴ Die Modernisierung russischer Nuklearwaffenarsenale und die Verlagerung offensiver Fähigkeiten in unmittelbare Nähe zum Nato-Gebiet wurden mit dem Aufbau der amerikanischen Raketenabwehrfähigkeiten in Europa in Verbindung gebracht. Begleitet wurden diese russischen Maßnahmen von einer aggressiven Rhetorik des Kremls gegenüber der Nato-Raketenabwehr.¹⁵

Russia-threatens-nuclear-attack-on-Poland-over-US-missile-shield-deal.html>.

5 »President George W. Bush Remarks at the National Defense University«, 23.10.2007, <www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=75953&st=Missile+Defense&st1=>.

6 *Fact Sheet: Implementing Missile Defense in Europe*, White House, 15.9.2011, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/09/15/fact-sheet-implementing-missile-defense-europe>>.

7 *Gipfelerklärung von Lissabon*, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikvertrags-Organisation, 20.11.2010, § 37, <www.nato.diplo.de/contentblob/2978542/Daten/1854724/NATO_Gipfel_Erkl_DLD.pdf>.

8 Robert Golan-Vilella, »NATO Approves Expanded Missile Defense«, in: *Arms Control Today*, 5.12.2010, <https://www.armscontrol.org/act/2010_12/NATO_MissileDefense>.

9 »Implementation of the European Phased Adaptive Approach Share«, Remarks Frank A. Rose, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, Polish National Defense University Warsaw, Poland 18.4.2013, <<https://2009-2017.state.gov/tj/avc/rls/2013/207679.htm>>.

10 Ebd.

11 *Ballistic Missile Defence*, NATO, 25.6.2016, <www.nato.int/cps/ro/natohq/topics_49635.htm#>.

12 »U.S.-Romania Joint Statement on the Technical Capability of the Aegis Ashore Site at Deveselu, Military Base, Romania«, U.S. Mission Romania, 18.12.2015, <<https://ro.usembassy.gov/us-romania-joint-statement-deveselu-romania/>>.

13 »USS Carney Joins Other FDNF Ships in Rota, Spain«, United States Navy, 25.9.2015, <www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=91243>.

14 Lilly, *Russian Foreign Policy toward Missile Defense* [wie Fn. 3], S. 216.

15 Steven Hildreth/Carl Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Eastern Europe*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1.2.2008, <www.fas.org/spp/crs/weapons/RL34051.pdf>; vgl. »Statement in Connection with the Situation Concerning the NATO Countries' Missile Defence System in Europe, President of Russia«, 23.11.2011, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/13637>>; vgl. »Russia Threatens to

Dennoch war Russland bereit, mit den USA und später mit der Nato über Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der taktischen und der territorialen Raketenabwehr zu sprechen. Politisch gesehen bot dies eine Chance, die Beziehungen zwischen der Nato und Russland dauerhaft zu verbessern und eine »echte strategische Partnerschaft«¹⁶ zu etablieren. Raketenabwehr könnte dabei das nach dem Ende des Kalten Krieges eintretende Defizit an praktischer Kooperation beider Seiten wettmachen. Zudem waren für eine Zusammenarbeit auch pragmatische Gründe bestimmend, allen voran das gemeinsame Interesse, sich vor ballistischen Raketen zu schützen¹⁷ und Raketenabwehr effektiver zu gestalten.¹⁸ Die Nato-Verbündeten wollten außerdem vermeiden, dass die russische Führung die Starts von Nato-Abfangraketen als einen offensiven Akt interpretieren könnte.¹⁹ Kooperation würde dabei als Symbol der Entschlossenheit dienen, gegen Staaten vorzugehen, die sich aus dem Erwerb oder der Entwicklung ballistischer Raketen einen Machtzuwachs erhoffen.

In Russland versprach sich die politische Führung, durch Kooperation bei der Raketenabwehr die stra-

tegische Stabilität im Verhältnis mit den USA zu stärken.²⁰ Einzelne Experten erhofften sich für die russische Rüstungsindustrie langfristige Vorteile in Form von neuen Aufträgen.²¹ Zudem hat das russische Militär in gemeinsamen Übungen zur taktischen Raketenabwehr den Nato-Partnern den Eindruck vermittelt, sich einen Einblick in die westliche Technologie verschaffen zu wollen.²²

Im Prinzip gibt es sechs Felder, in denen eine Kooperation der Nato und Russlands bei der Raketenabwehr möglich wäre:

- 1) Austausch von Informationen über Pläne zum Aufbau und Betrieb von Raketenabwehrsystemen,
- 2) Austausch von Daten zur Früherkennung von Raketenstarts und deren Verfolgung,
- 3) Koordinierter Betrieb komplementärer Elemente zur Abwehr von Raketen,
- 4) Gemeinsamer Betrieb von Raketenabwehrsystemen,
- 5) Vollständige Integration militärischer Hardware,
- 6) Forschung und Entwicklung einzelner Komponenten und ganzer Raketenabwehrsysteme.

Der Grad an Intensität der Kooperation hängt dabei von dem Ausmaß ab, in dem die Bedrohungspereptionen geteilt werden, sowie von der vorhandenen Technologie, dem erwarteten Nutzen und dem Vertrauen unter den Partnern.

Aim Nuclear Missiles at Denmark Ships If It Joins NATO Shield«, *Reuters*, 22.3.2015, <www.reuters.com/article/us-denmark-russia-idUSKBN0MI0ML20150322>.

16 Gipfelerklärung von Lissabon [wie Fn. 7], § 23; vgl. Alla Kassyanova, »Russian-European Cooperation on TMD: Russian Hopes and European Transatlantic Experience«, in: *The Non-proliferation Review*, (Herbst-Winter 2003), S. 2, <<https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/103kass.pdf>>; vgl. »Statement in Connection with the Situation Concerning the NATO Countries' Missile Defence System in Europe« [wie Fn. 15].

17 Gipfelerklärung von Lissabon [wie Fn. 7], § 23; vgl. »Rede von Außenminister Steinmeier zur gesamteuropäischen Sicherheitspartnerschaft«, Auswärtiges Amt, 11.12.2008, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2008/081210-schwarzkopf.html>; vgl. »Rede von Außenminister Guido Westerwelle zur Münchner Sicherheitskonferenz: »Building a Euro-Atlantic Security Community«, Auswärtiges Amt, 4.2.2012, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2012/120204-BM_MuSiKo.html>; vgl. »Press Statement Following the Meeting with American President George W. Bush«, President of Russia, 7.6.2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/40372#sel=1:60:m,1:60:m>>.

18 *High Level Advice Study on Industrial Views on NATO Ballistic Missile Defence Way-Ahead*, NATO Industrial Advisory Group, 27.4.2012, S. 10.

19 Oliver Thränert, *Das Raketenabwehrprojekt der Nato. Europäische Interessen und die Umsetzung eines ambitionierten Vorhabens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2011 (SWP-Studie 25/2011), S. 22, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S25_trt_ks.pdf>.

20 »News Conference Following the Russian-US Summit«, President of Russia, 4.6.2000, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21458>>; vgl. »News Conference Following NATO-Russia Council Meeting«, President of Russia, 20.11.2010, <<http://en.special.kremlin.ru/events/president/transcripts/9570>>.

21 Kassyanova, »Russian-European Cooperation on TMD« [wie Fn. 16], S. 3.

22 Interview mit einem Raketenabwehrxperten, Berlin, 22.9.2016; Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, Warschau, 6.7.2016.

Erfolgsversprechender Dialog über die taktische Raketenabwehr

Als der Irak im zweiten Golfkrieg (1990/91) Scud-Kurzstreckenraketen auf Israel und Saudi-Arabien abfeuerte und damit unter anderem amerikanische Soldaten tötete, wurde klar, dass Truppen bei Einsätzen im Ausland künftig einen entsprechenden Schutz benötigen. Weil sich nach dem Ende des Kalten Krieges abzeichnete, dass sich Russland und die USA womöglich Seite an Seite für den Schutz des Friedens einsetzen könnten, führten sie seit den 1990er Jahren eine Reihe von Kooperationsgesprächen und richteten Planübungen aus, bei denen es darum ging, Truppen im Einsatz vor anfliegenden Raketen zu schützen.

Im Jahr 2000 hat Präsident Putin den Europäern vorgeschlagen, ein pan-europäisches taktisches Raketenabwehrsystem aufzubauen.²³ Die Idee dahinter war jedoch zumindest anfänglich weniger die Zusammenarbeit, sondern eher der Versuch, eine attraktive Alternative zu einem ABM-konformen territorialen Raketenabwehrsystem der USA zu finden.

Seit Juli 2002, als die Nato-Verbündeten entschieden hatten, ein gemeinsames System zum Schutz von Soldaten im Einsatz gegen ballistische Raketen zu etablieren, verlagerten die USA ihren bilateralen Dialog mit Russland über dieses Thema in den Nato-Russland-Rat. Die Nato und Russland bildeten nun eine multinationale Arbeitsgruppe, in der zivile Experten, Militärs und Regierungsvertreter ausloten sollten, inwiefern sie bei der taktischen Raketenabwehr zusammenarbeiten könnten.²⁴ »Fortschritt« sowie »Erfolg« waren dabei Standard-Formulierungen, die immer und immer wieder in offiziellen Erklärungen des Nato-Russland-Rates zu den Gesprächen über taktische Raketenabwehr und zu entsprechenden Übungen vorkamen.²⁵

²³ Pavel Podvig, *Putin's Boost-Phase Defense: The Offer That Wasn't*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1.12.2000 (PONARS Policy Memo 180), <www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos/pdf/pm_0180.pdf>; vgl. Kassyanova, »Russian-European Cooperation on TMD« [wie Fn. 16], S. 3–4.

²⁴ *Rome Declaration*, NATO-Russland-Rat, 28.5.2002, S. 5, <www.nato.int/nrc-website/media/69549/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf>.

²⁵ »NRC Official Statement Meeting of Defense Ministers«, NATO-Russland-Rat, 1.12.2003, <www.nato.int/nrc-website/media/59613/2003.12.01_nrc_official_statement_dms.pdf>; vgl. »Chairman's Statement NATO-Russia Council Foreign

Die Arbeitsgruppe hat sich unter anderem auf eine gemeinsame raketenabwehrbezogene Terminologie geeinigt, die 2012 in einem englisch-russischen Raketenabweglossar festgehalten wurde.²⁶ Seit 2003 hat die Arbeitsgruppe auch praktische Verfahren der Zusammenarbeit entwickelt, die dazu beitragen sollten, Kurzstrecken-Raketenabwehrsysteme der Nato und Russlands in Operationen im Rahmen von Krisenreaktionen zukünftig gemeinsam zu nutzen.²⁷ Konzepte für eine solche Zusammenarbeit wurden in vier Rahmenübungen getestet, die zwischen 2004 und 2008 stattfanden und hypothetische Krisensituationen durchspielten. Eine letzte, von Deutschland im Jahr 2012 initiierte Rahmenübung hatte einen anderen Fokus und sollte die Zusammenarbeit bei der taktischen Raketenabwehr im europäischen Raum erproben.²⁸ Beide Seiten haben Möglichkeiten zum Austausch von Frühwarndaten in einem gemeinsamen Raketenabwehrzentrum analysiert, die Koordination von Abfangvorgängen überprüft, die Synchronisierung russischer und Nato-Kommando- und Führungsfähigkeiten untersucht sowie die Planung, Implemen-

Ministers' Meeting in Istanbul«, 28.6.2004, <www.nato.int/nrc-website/media/59667/2004.06.28_nrc_chairmans_statement_fms.pdf>; vgl. »NRC Official Statement Meeting of Defence Ministers«, 9.6.2005, <www.nato.int/nrc-website/media/59739/2005.06.09_nrc_official_statement_dms.pdf>; vgl. »NRC Chairman's Statement Anniversary Meeting«, 26.6.2007, <www.nato.int/nrc-website/media/59811/2007.06.26_nrc_chairmans_statement.pdf>; vgl. »Chairman's Statement Meeting of the NATO-Russia Council at the Level of Ministers of Defence«, 18.6.2008, <www.nato.int/nrc-website/media/105647/2008-06-13_nrc_chairmans_statement_dms.pdf>.

²⁶ *NATO-RUSSIA Council Glossary of Missile Defence*, Nato-Russland-Rat, 2012, <www.nato.int/nrc-website/media/60054/2012_nrc_glossary_of_missile_defence.pdf>.

²⁷ »Statement, Meeting of the NATO-Russia Council at the Level of Foreign Ministers«, Madrid, NATO-Russland-Rat, 4.6.2003, S. 5, <www.nato.int/nrc-website/media/59559/2003.06.04_nrc_official_statement_fms.pdf>.

²⁸ *NATO-Russia Council Practical Cooperation Fact Sheet*, NATO-Russland-Rat, Oktober 2013, S. 8, <www.nato.int/nrc-website/media/104666/nato-russia_council_factsheet_final_2013-11-07_trilingual.pdf>.

tierung und Abschätzung gemeinsamer Raketenabwehroptionen durchgespielt.²⁹

Obwohl die bis dahin konstruktiven Gespräche und Übungen vielversprechende Ergebnisse hervorbrachten, fanden weitere Übungen nicht mehr statt. Grund dafür war einerseits der unglückliche Versuch Moskaus, aus dem Dialog über taktische Raketenabwehr Kapital für die Gespräche zur territorialen Raketenabwehr zu schlagen. Andererseits war es auch der generellen Ablehnung der USA geschuldet, mit Russland in eine tiefere Kooperation bei der Raketenabwehr einzutreten.

Es ist zwar gelungen, einen gemeinsamen Berichtsentwurf zu den »Lessons Learned« der Rahmenübungen aufzusetzen (den sogenannten TMD CAX After Action Report), der dann aber nicht unterschrieben wurde. Die Teilnehmer der letzten Übung hegen stark abweichende Auffassungen darüber, woran die Unterzeichnung des Abschlussberichts scheiterte. Laut Roberto Zadra, Leiter der Nato-Russland-Arbeitsgruppe zur Raketenabwehr, habe Russland versucht, die Nato-Alliierten davon zu überzeugen, dass ein gemeinsames System eindeutig die bessere Lösung sei.³⁰ Damit war eine gemeinsame Nutzung von Frühwarninformationen und ein gemeinsamer Kampfeinsatz der Raketenabwehrsysteme beider Seiten unter einem gemeinsamen Führungszentrum gemeint.³¹ Die Verbündeten dagegen hätten diese These als voreilig empfunden und weitere Übungen gefordert.³² Ein Teilnehmer aus der Administration des russischen Präsidenten (2011–2013) erinnert sich allerdings, dass auch Russland nach der letzten Übung Vorschläge gemacht habe, wie sich weitere Simulationen verbessern ließen.³³ Für einen deutschen Experten waren es vor allem die USA, die sich weigerten, die Ergebnisse der Simulation anzuerkennen und den Abschlussbericht zu unterschreiben; getrieben von der Befürchtung, eine Unterschrift würde Washington unausweichlich

zu einer gemeinsamen Zusammenarbeit bei der territorialen Raketenabwehr verpflichten.³⁴

²⁹ General-Major I. Sheremet, »Russia's Assessment of NATO-Russia Theatre Missile Defence Exercise«, Power-Point Presentation at the International BMD Conference, Moskau 2012, <<http://bit.ly/Sheremet>>.

³⁰ Roberto Zadra, »NATO, Russia and Missile Defence«, in: *Survival*, 56 (August–September 2014) 4, S. 51–61 (52).

³¹ General-Major I. Sheremet, »Russia's Assessment of NATO-Russia Theatre Missile Defence Exercise« [wie Fn. 29].

³² Ebd.

³³ Vladimir Kozin, *Evolution of the US Ballistic Missile Defense System and Russia's Stance*, Moskau: Russian Institute for Strategic Studies, 2013, S. 205.

³⁴ Interview mit einem Raketenabwehrexperten, Berlin, 22.11.2016.

Interessendivergenz bei territorialer Raketenabwehr

Der Dialog über eine Kooperation bei territorialer Raketenabwehr war vor allem von den amerikanischen Plänen geprägt, Elemente eines Raketenabwehrsystems in Europa zu stationieren. Die Gespräche darüber verliefen parallel in zwei Bahnen: seit 2001 bilateral zwischen den USA und Russland und einige Jahre später zusätzlich multilateral im Nato-Russland-Rat, nachdem sich die Nato-Verbündeten im November 2010 zum Aufbau einer territorialen Raketenabwehr für Europa entschlossen hatten.

Das US-Interesse: russische Sorgen ausräumen

In Gesprächen mit Russland über eine Kooperation bei territorialer Raketenabwehr, die sich auf den europäischen Raum bezog, war Washington vor allem darum bemüht, durch Transparenz- und Vertrauensbildende Maßnahmen die russischen Sorgen auszuräumen, die mit den amerikanischen Raketenabwehrplänen verbunden waren. Eine vollständige Integration der eigenen Raketenabwehrfähigkeiten mit den Fähigkeiten Russlands strebte Washington nie an, weil es dies aus politischen Gründen nicht wollte und aus technologischen nicht nötig hatte.

Seit 2001 versuchte die Administration von George W. Bush Moskau davon zu überzeugen, dass das für Europa geplante Raketenabwehrsystem nicht gegen Russland gerichtet sei.³⁵ Nachdem die USA im Jahr 2007 die russische Idee eines gemeinsamen Raketenabwehrsystems unter Schirmherrschaft des Nato-Russlands-Rates³⁶ verworfen hatten,³⁷ boten sie Russ-

land 2008 an, über ein Paket von Maßnahmen zu verhandeln, die für Transparenz sorgen und Vertrauen schaffen sollten.³⁸ Zur Diskussion stand unter anderem, russischen Beobachtern Zugang zu den Raketenabwehrstandorten in Polen und Tschechien zu ermöglichen und Abfangraketen außerhalb der Abschussrampe zu lagern, jedenfalls solange keine unmittelbare Gefahr von Raketen des Iran bestand.³⁹ Russland empfand die amerikanischen Vorschläge jedoch als unbefriedigend, unter anderem weil es von den USA detaillierte technische Informationen über dessen Abfangraketen erwartete, die die USA aber nicht liefern wollten.⁴⁰

Gleichzeitig hat die Bush-Administration als Antwort auf die russischen Vorschläge für eine Zusammenarbeit deutlich gemacht, dass sie sich nicht vollständig auf russische Systeme verlassen wolle und sich einen russischen Beitrag nur als komplementäre Ergänzung des eigenen Systems vorstellen könne.⁴¹

Im Rahmen einer »Reset-Politik«, die das mittlerweile schlechter gewordene Verhältnis zu Russland verbessern sollte, bot der seit Januar 2009 amtierende Präsident Barack Obama Moskau einen neuen Dialog zur Raketenabwehr an. Doch in der Praxis setzte er die

³⁵ Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, Berlin, 15.12.2016; vgl. »International Missile Defence: Challenges for Europe«, John Rood, Assistant Secretary for International Security and Non-Proliferation, Remarks to the 8th Royal United Services Institute (RUSI) Missile Defense Conference, London, 27.2.2007, <<https://2001-2009.state.gov/t/isn/rls/rm/81242.htm>>.

³⁶ Peter Baker, »Putin Proposes Broader Cooperation on Missile Defense«, in: *Washington Post*, 3.7.2007, <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/02/AR2007070200131.html>; vgl. »Joint Press Conference with President of the United States George Bush«, President of

Russia, 2.7.2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24393>>.

³⁷ Philip Coyle/Victoria Samson, »Missile Defense Malfunction: Why the Proposed U.S. Missile Defenses in Europe Will Not Work«, in: *Ethics & International Affairs*, 22 (Frühjahr 2008) 1, S. 13–14, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7093.2008.00126.x/epdf>>.

³⁸ »Press Conference Following Russian-U.S. Talks«, President of Russia, Sotschi, 6.4.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24905>>; vgl. *Hearing on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013 and Oversight of Previously Authorized Programs before the Committee on Armed Services, House of Representatives*, U.S. Congress, 6.3.2012, S. 146, <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg73437/pdf/CHRG-112hhrg73437.pdf>>; vgl. Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, 15.12.2016.

³⁹ Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, 15.12.2016.

⁴⁰ Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, 15.12.2016.

⁴¹ Coyle/Samson, »Missile Defense Malfunction« [wie Fn. 37], S. 14.

Politik seines Vorgängers fort.⁴² Beispielsweise schlug die Obama-Administration im Juni 2009 vor, Russland solle sich mit eigenen Raketenabwehrfähigkeiten an der Bekämpfung der Raketenbedrohung beteiligen.⁴³ Die Obama-Administration sah unter anderem vor, dass russische Radare an das im Zuge von EPAA entwickelte System angeschlossen werden könnten. Russische Daten zur Früherkennung von Raketenabschüssen sowie zur Bahnverfolgung ballistischer Raketen würden einen »willkommenen« und »nützlichen« Beitrag zum amerikanischen Raketenabwehrsystem leisten können. Das amerikanische Raketenabwehrsystem wäre von diesen Daten aber nicht abhängig.⁴⁴

Denn unter technologischen Gesichtspunkten sah Washington keine Notwendigkeit, mit Russland bei der Raketenabwehr zusammenzuarbeiten. Die USA hatten ausreichend Fähigkeiten, ihr Raketenabwehrprojekt weltweit alleine bzw. mit Hilfe enger Verbündeter aufzubauen. Ein russischer Beitrag wäre insofern eine begrüßenswerte Erweiterung der amerikanischen Raketenabwehrfähigkeiten, doch keine *conditio sine qua non* für deren Erfolg.

Eine Gelegenheit für weiterführende gemeinsame Schritte ergab sich im Vorlauf zum G8-Gipfel, der im Mai 2011 im französischen Deauville stattfand. Die Regierungsvertreter der zu Raketenabwehr tagenden amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe für Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit handelten ein politisches Rahmenkonzept samt einer Roadmap aus.⁴⁵ Dabei haben sie sich auf ein gemeinsam betrieb-

benes Zentrum für Datenfusion geeinigt, um Frühwarndaten auszutauschen und ein einheitliches Lagebild zu entwickeln. Zum anderen wollten sie ein Planungs- und Operationszentrum etablieren, das Transparenzmaßnahmen implementieren sollte und in dem man sich über Bedrohungswahrnehmungen austauschen, mögliche operative Szenarien absprechen und Einsatzregeln koordinieren konnte.⁴⁶ Die USA und Russland würden dabei ihre Radare und Satelliten sowie die Entscheidung über den Einsatz von Abfangraketen unter nationaler Kontrolle halten.

Präsident Obama und Präsident Medwedew sollten diese Vereinbarung in einer gemeinsamen Erklärung auf dem G8-Gipfel verkünden. Die Zustimmung zu den Lösungen, die auf der Arbeitsebene gefunden worden waren, scheiterte jedoch auf höchster politischer Ebene in Washington.⁴⁷

Grund dafür war wahrscheinlich vor allem ein Positionswechsel in Moskau. Seit März 2011 forderte Russland rechtsverbindliche Garantien dafür, dass das US-Nato-Raketenabwehrsystem nicht gegen russische Interkontinental- und Kurzstreckenraketen gerichtet wird, die im europäischen Teil Russlands stationiert sind.⁴⁸ Diese Forderung kam auf, nachdem Russland zu dem Schluss gelangt war, dass die USA vom Aufbau einer eigenen Raketenabwehr nicht mehr abzubringen waren. Moskau drängte dabei auf eine militärisch-technische Begrenzung der amerikanischen Raketenabwehrelemente in Europa,⁴⁹ unter anderem um die amerikanische Präsenz in Europa einzuhegen. Konkret forderte Russland, sämtliche Abfangraketen außerhalb des euro-atlantischen Raumes zu stationieren, die Zahl dieser Raketen zu beschränken, ihre maximale

42 »Prospects for U.S.-Russia Missile Defense Cooperation«, Frank A. Rose, Deputy Assistant Secretary, Bureau of Verification, Compliance, and Implementation, Remarks at the 11th Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) Missile Defence Conference, London, 27.5.2010, <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/142329.htm>>.

43 Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy, A »Phased, Adaptive Approach« for Missile Defense in Europe, White House, 17.9.2009, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-us-missile-defense-policy-a-phased-adaptive-approach-missile-defense-eur>>.

44 *Ballistic Missile Defense Review Report*, Washington, D.C.: Department of Defense, Februar 2010, S. 34, <www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/BMDR/BMDR_as_of_26JAN10_0630_for_web.pdf>.

45 Interview mit einem State Department Official, 15.12.2016; vgl. Steven Pifer, *Missile Defense in Europe. Cooperation or Contention?*, Washington, D.C.: Brookings, Mai 2012 (Arms Control Series, Paper 8), S. 13, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0508_MISSILE_DEFENSE_PIFER.pdf>; vgl. Tom Z. Collina, »Russia Makes New Proposal on Missile Defense«, in: *Arms Control Today*, 4.4.2011, <https://www.armscontrol.org/act/2011_04/RussiaMissileDefense>.

46 Pifer, *Missile Defense in Europe* [wie Fn. 45], S. 13.

47 Interview mit einem State Department Official, 22.2.2017; vgl. Elżbieta Gryzio, »Obrona przeciwrakietowa a stosunki amerykańsko-rosyjskie w dziedzinie kontroli zbrojen i rozbrojenia« [Raketenabwehr und amerikanisch-russische Beziehungen bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung], in: Robert Kupiecki (Hg.), *Obrona przeciwrakietowa w polskiej perspektywie* [Raketenabwehr aus der polnischen Perspektive], Warschau: The Polish Institute of International Affairs (PISM), 2015, S. 361.

48 Tom Z. Collina, »Missile Defense Cooperation Stalls«, in: *Arms Control Today*, (Juli/August 2011), <https://www.armscontrol.org/act/2011_%2007-08/Russia_Missile_Defense_Cooperation_Stalls>; vgl. *Russia-NATO: Facts and Myths*, Permanent Mission of the Russian Federation to NATO, <www.missiontonato.ru/en/topics/russia-nato-facts-and-myths/>.

49 V. I. Trubnikov (Hg.), *Problems and Prospects of Russia's Cooperation with U.S./NATO in the Field of Missile Defense*, Moskau: Institute of World Economy and International Relations at the Russian Academy of Sciences, 2011, <www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11024.pdf>.

Geschwindigkeit ebenso zu begrenzen wie die Zahl der Raketenabwehr-Standorte,⁵⁰ Algorithmen zur Steuerung von Radaren zu ändern, keine Aegis-Schiffe in direkter Nähe zur potentiellen Flugbahn russischer Interkontinentalraketen zu stationieren, russische Beobachter an amerikanischen und Nato-Raketenabwehrinstallationen zuzulassen und Mechanismen zur Überwachung all dieser Maßnahmen zu implementieren.⁵¹

Die US-Regierung war nicht bereit, diese Forderungen zu erfüllen.⁵² Vor allem weil sie ihre Raketenabwehrpläne beschneiden könnten.⁵³ In Washington wollte man aber flexibel bleiben, um auf die sich wandelnden Bedrohungslagen reagieren zu können.⁵⁴ Zudem befürchtete man im Weißen Haus, dass der russische Vorschlag im Kongress keine Zustimmung finden würde.⁵⁵ Dabei hat Präsident Barack Obama schon im Dezember 2010 in einem Brief ausdrücklich auf die Grenzen seiner Kompromissbereitschaft hingewiesen: Jedwede Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr dürfe die amerikanischen oder Nato-Raketenabwehrfähigkeiten nicht beeinträchtigen.⁵⁶

Im Gegenzug haben die USA im November 2011 Russland eine rechtsverbindliche Vereinbarung über Transparenz- und vertrauensbildende Maßnahmen vorgeschlagen,⁵⁷ die Moskau allerdings nicht zufriedenstellte.⁵⁸ Ein ähnlicher Vorschlag wurde im April

2013 unterbreitet, wiederum erfolglos.⁵⁹ Die USA boten Russland nunmehr eine Vereinbarung über einen Informationsaustausch und jährliche Unterrichtungen über den Stand des Programms sowie über Pläne für weitere zehn Jahre an.⁶⁰ Diesmal sollte die Vereinbarung per Dekret des US-Präsidenten zustande kommen, bei dem eine Zustimmung des Kongresses nicht notwendig war.

Die Treffen der amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe zur Raketenabwehr verloren mit der Zeit an Bedeutung. In einer durchaus professionellen Atmosphäre vertraten beide Seiten lediglich immer wieder ihre bekannten Positionen. Inhaltlich kamen sie aber nicht weiter.

Machtpolitische Befürchtungen Russlands

Russland hegt ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der amerikanischen Begründung für eine Raketenabwehr in Europa. Erstens zweifelt es an dem Ernst der von Amerika genannten Bedrohung.⁶¹ Zweitens war Moskau zumindest anfangs skeptisch, ob die von den USA gewählten Mittel geeignet sind, die Bedrohung durch iranische Raketen einzuhegen, und argumentierte, dass alternativ auf diplomatischem Wege eine Lösung für das Problem gesucht werden könnte.⁶² Drittens, und essenziell, fürchtet Moskau mögliche Weiterungen des Nato-Raketenabwehrsystems, insbesondere im Zuge von EPAA.⁶³

⁵⁰ Ebd.; vgl. Jaganath Sankaran, *The United States' European Phased Adaptive Approach Missile Defense System*, Santa Monica, Cal.: RAND, 2015, S. 5–6, <www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR957/RAND_RR957.pdf>.

⁵¹ Jaganath Sankaran, »Missile Defense against Iran without Threatening Russia«, in: *Arms Control Today*, 4.11.2013, <https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#5>.

⁵² »Missile Defense as a Hedge«, Frank A. Rose, Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, German Institute for International and Security Affairs (SWP) Conference on Reviving Nuclear Disarmament, Berlin, 16.7.2016, <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/258642.htm>>.

⁵³ Interview mit einem State Department Official, 15.12.2016.

⁵⁴ Interview mit einem State Department Official, 1.12.2016.

⁵⁵ Collina, »Russia Makes New Proposal on Missile Defense« [wie Fn. 45].

⁵⁶ Zitiert in: *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013*, U.S. Congress, H. R. 4310, Sec. 232 (a) (1), <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hr4310enr/pdf/BILLS-112hr4310enr.pdf>>.

⁵⁷ Dmitry Suslov, *The US-Russia Missile Defense Dialogue as a Factor of the Russian Defense Policy*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics, 2012 (Working Paper WP BRP 02/IR/2012), S. 11, <<https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71296253>>.

⁵⁸ Interview mit einem State Department Official, 15.12.2016.

⁵⁹ Steven Pifer, »Bilateral and Multilateral Nuclear Arms Reductions (START/Global Disarmament)«, in: Joseph F. Pilat/Nathan E. Busch (Hg.), *Routledge Handbook of Nuclear Proliferation and Policy*, New York 2015, S. 300–301.

⁶⁰ Interview mit einem State Department Official, 1.12.2016 und 15.12.2016; Interview mit Steve Pifer, 3.12.2016.

⁶¹ »Conversation with Heads of Local Bureaus of Leading US Media Outlets«, President of Russia, 18.6.2001, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21269>>; vgl. »Interview to German ARD Television Company«, President of Russia, 19.9.2001, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21335>>.

⁶² »Press Statement Following the Meeting with American President George W. Bush«, President of Russia, 7.6.2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/40372#sel=1:60:m,1:60:m>>.

⁶³ Vladimir Dvorkin, »Threats Posed by the U.S. Missile Shield«, in: *Russia in Global Affairs*, 13.5.2007, <http://eng.globalaffairs.ru/number/n_8539>; vgl. Petr B. Romashkin/Pavel S. Zolotarev, *On U.S. Plans to Deploy ABM Systems in Europe and Possible Compromise Solutions*, Carnegie Council, 19.6.2008, <www.carnegiecouncil.org/publications/journal/22_1/special_report/003.html>; vgl. Colonel E. Yu. Ilyin, »Coordination

Entgegen den »beschwichtigenden« Beteuerungen, die Nato-Raketenabwehr stelle für Russland keine Bedrohung dar,⁶⁴ befürchtet Moskau folglich genau das Gegenteil.⁶⁵ Konkret hat Moskau Sorge, dass das Nato-Raketenabwehrsystem eines Tages die strategischen Fähigkeiten Russlands gefährden könnte.⁶⁶ Dadurch würde der Kreml ein Symbol seiner Macht und ein Merkmal verlieren, das Russland mit den USA gleichstellt – seine nukleare Zweitschlagkraft. Dabei richtet sich seine Sorge eher auf die künftigen Absichten der USA, weniger auf deren existierende Fähigkeiten.⁶⁷

Aber auch die militärische Expansion der Nato und allen voran der USA in den postsowjetischen Raum ist für Moskau ein Problem. Darum wollte Russland vor allem verhindern, dass Elemente der US-Raketenabwehrsystems in Mittel- und Osteuropa stationiert werden.⁶⁸

Dass der Kreml in der Raketenabwehr ein geostrategisches Problem sah, machte Präsident Putin erstmalig im Jahr 2007 deutlich. Damals schlug er vor, zusammen mit der Nato ein gemeinsames Raketenabwehrsystem zu errichten. Dafür bot er an, das (veraltete) Radarsystem in Gabala⁶⁹ (Aserbaidschan) zur

Verfügung zu stellen und bei Bedarf aufwendig zu modernisieren. Ein weiteres Radarsystem im russischen Armavis oder einem anderen Teil im Süden Russlands könnte zudem bereitgestellt werden, um den Mittleren Osten abzudecken. Bis 2020 sollten beide Radarsysteme der Schirmherrschaft des Nato-Russlands-Rates unterstellt und es sollte ein gemeinsames Frühwarnzentrum mit Standorten in Moskau und Brüssel eingerichtet werden.⁷⁰ Die genannten russischen Beiträge zu einem Nato-Russland-Raketenabwehrsystem würden, so Moskaus Argumentation, die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrfähigkeiten in Europa überflüssig machen.⁷¹

Dabei ging es bei dem russischen Vorschlag vor allem um die Früherkennung und Frühwarnung vor Raketenstarts, nicht aber um die Bekämpfung anfliegender Raketen, die jedoch ein vordringliches Anliegen der Amerikaner war. Russland hatte damals aber keine wesentlichen Raketenabwehrfähigkeiten in Form von Interzeptoren oder satellitenbasierter Frühwarnung anzubieten.⁷²

Der russische Vorschlag war aus einem weiteren Grund problematisch. Moskau verfolgte die Idee, das Thema der territorialen Raketenabwehr in den Nato-Russland-Rat auszulagern. Dies geschah aber ausgerechnet in einer Phase, in der die Bush-Administration kein Interesse daran hatte, die Diskussion innerhalb der Nato zu führen. Und dies vor allem, weil die europäischen Nato-Alliierten dem Vorhaben einer territorialen Raketenabwehr auf europäischem Boden zwiespältig gegenüberstanden. Die Regierungen Polens und Tschechiens, die auf bilateraler Basis Komponenten der amerikanischen Raketenabwehr auf ihrem Territorium stationieren sollten, hatten das Vorhaben stets befürwortet. Im Zuge dieser Kooperation würden sie ihre Beziehung mit den USA konsolidieren und einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Sicherheit leisten.⁷³ Weil die Raketenabwehr als strategisches

in BMD Area as an Element of Military Cooperation, Missile Defence as a Factor in Establishing a New Security Environment«, International Conference, Moskau, 3.–4.5.2012, <www.mil.ru/files/morf/Eng_ILYIN_Assessment_of_BMD_Global_capabilities%281%29.ppt>, vgl. Alexander Velez-Green, »The Unsettling View from Moscow: Russia's Strategic Debate on a Doctrine of Pre-emption«, Washington, D.C.: Center for a New American Security, April 2017, S. 26, <<https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-RussiaStrike-Finalb.pdf>>.

64 Gipfelerklärung von Warschau, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikvertrags-Organisation, 8.–9.7.2016, § 59, <www.nato.diplo.de/contentblob/4850478/Daten/6732517/20160709_bersetzung_Gipfelerklärung_von_Warschau.pdf>.

65 »Statement in Connection with the Situation Concerning the NATO Countries' Missile Defence System in Europe«, President of Russia, 23.11.2011, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/13637>>.

66 Collina, »Russia Makes New Proposal on Missile Defense« [wie Fn. 45].

67 »U.S., NATO Have Some 1,000 Interceptor Missiles – Rogozin«, in: *Sputnik*, 20.1.2012, <<https://sptnkne.ws/exPX>>.

68 »Article by Dmitry Medvedev Published in »Washington Post«, President of Russia, 31.3.2009, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/3598>>; vgl. Dmitry Rogozin, »Missile Defense: As Friends or Foes?«, in: *The New York Times*, 7.6.2011, <www.nytimes.com/2011/06/08/opinion/08iht-edrogozin08.html?_r=1>.

69 Das Radarsystem in Gabala nutzte die Sowjetunion, um amerikanische Basen im Indischen Ozean zu überwachen;

vgl. Richard Galpin, »Inside Russia's Missile Defence Base«, *CNN News*, 2.7.2007, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6262220.stm>>.

70 »Joint Press Conference with President of the United States George Bush«, President of Russia, 2.7.2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24393>>.

71 Ebd.

72 Vladimir Dvorkin, »The Prospects for Cooperation between the U.S./NATO and Russia on BMD«, in: Alexei Arbatov/ Vladimir Dvorkin (Hg.), *Missile Defense: Confrontation and Cooperation*, Moskau: Carnegie Moscow Center, 2013, S. 204–225.

73 Miroslav Krátký/Vojtěch Májek/Michaela Šlajsová, »Acceptance of European ABMD Shield within the Czech Population«, Austrian Ballistic Missile Defense Workshop 2012, <www.abmd-workshop.org>.

Thema jedoch nicht nur die Sicherheitsinteressen einzelner, sondern aller europäischen Nato-Verbündeten berührte, plädierte Berlin dafür, den Raketenabwehrdialog in der Nato zu führen.⁷⁴ Angesichts dieser Meinungsverschiedenheiten hatte es den Anschein, als würde Moskau versuchen, die Gunst der Stunde zu nutzen, um die Nato noch mehr zu spalten und zu schwächen, nicht aber um bei der Raketenabwehr zusammenzuarbeiten.

Russlands geostrategischer Vorbehalt wurde 2008 im Nato-Russland-Rat wiederholt deutlich. Nach den Erinnerungen eines ehemaligen Direktors der Raketenabwehrbehörde der USA hat der russische Botschafter bei der Nato, General Konstantin Wassiljewitsch Totskij, den Vorschlag unterbreitet, die USA könnten das in Tschechien geplante Radarsystem und die in Polen vorgesehenen Abfangraketen in Großbritannien stationieren.⁷⁵ Abgesehen davon, dass eine solche Verlagerung es den USA tatsächlich erst recht ermöglichen würde, russische Interkontinentalraketen auf dem Flug in die USA abzufangen – ein langjähriges Hauptbedenken Russlands –, wurde auf diese Weise deutlich, dass Moskau in der Stationierung der amerikanischen Raketenabwehrfähigkeiten in unmittelbarer Nachbarschaft Russlands ein weiteres Problem sah.

Diese Bedenken spiegelten sich auch 2010 in dem russischen Vorschlag einer sogenannten »sektoralen« Raketenabwehr⁷⁶ wider. Danach sollten die Nato und

bundesheer.at/organisation/beitraege/arwt/pdf/raketenabwehr_2012.pdf>; vgl. Gustav C. Gressel, »Raketenabwehr in der öffentlichen Meinung: Polen und Türkei«, Austrian Ballistic Missile Defense Workshop 2012, <www.bundesheer.at/organisation/beitraege/arwt/pdf/raketenabwehr_2012.pdf>.

74 »Rede von Bundesaußenminister Steinmeier vor dem Deutschen Bundestag zur Raketenstationierung in den Ländern Osteuropas«, Auswärtiges Amt, 21.3.2007, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2007/070321-Abruestung-Btg.html>; vgl. »Interview mit Bundesminister der Verteidigung Dr. Franz Josef Jung mit dem Mannheimer Morgen am 15. März 2007 zu den Einsätzen der Bundeswehr in Afghanistan, auf dem Balkan und zum US-Raketenschirm. »Wir müssen den Afghanen eine Alternative bieten«, <www.bundesregierung.de/Content/DE/PeriodischerBericht/StichworteSicherheitspolitik/2007/06/pdf-sipo-maerz-april.pdf?__blob=publicationFile>.

75 Interview mit dem ehemaligen Direktor der Missile Defense Agency, 15.12.2016.

76 N. E. Makarov, »Views of the Ministry of Defense of the Russian Federation on Missile Defense Issues«, International Conference »Missile Defense Factor in Establishing New Security Environment«, Moskau 2012, <http://bit.ly/NE_Makarov>; vgl. »NATO: Defending against Ballistic Missile Attack«. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the

Russland zwei separate Raketenabwehrsysteme betreiben, die gesonderte Teile (Sektoren) des europäischen Gebiets abdecken würden. Raketen, die aus dem Mittleren Osten über russisches Territorium Europa oder die USA anfliegen, sollten von Russland abgefangen werden; Raketen, die über Nato-Territorium Russland anfliegen, sollte die Nato abschießen. Während die Nato aber keine ballistischen Raketen auf russischem Territorium abfangen sollte,⁷⁷ würden im Sinne des Vorschlags nordöstliche Teile des europäischen Nato-Territoriums (Baltikum, Norwegen, Polen) in der russischen »Verantwortungszone« liegen und müssten somit von Russland abgefangen werden. Laut russischer Erklärung wären folglich Nato-Raketenabwehrsysteme in unmittelbarer Nähe Russlands nicht mehr notwendig.⁷⁸ Und wenn sie entfielen, bestünde »keine Gefährdung für die russischen strategischen Nuklearfähigkeiten« mehr.⁷⁹

Die Nato-Mitglieder haben sich im Rahmen von Artikel 5 des Nordatlantikvertrags verpflichtet, autonom für den Schutz des eigenen Gebiets zu sorgen. Aus diesem Grund konnte die Allianz den russischen Vorschlag nicht aufgreifen.⁸⁰

Im Mai 2012 informierte Russland die Allianz, dass es nicht bereit sei, den Nato-Vorschlag zu erwägen, zwei separate, aber koordinierte Raketenabwehrsysteme einzurichten.⁸¹ Es bleibt fraglich, ob Russland bereit wäre, über solch ein Kooperationsmuster zu verhandeln, wenn die Nato rechtsverbindliche Garantien gibt, dass ihr Raketenabwehrsystem die russischen strategischen Nuklearwaffenarsenale nicht bedrohen würde.

Marginalisierung der gespaltenen Nato

Obwohl unter den europäischen Bündnispartnern Einigkeit darüber herrschte, dass die Verbreitung ballistischer Raketen eine wachsende Bedrohung darstellt, waren die Raketenabwehrpläne von Präsident

Royal United Services Institute in London, NATO, 15.6.2011, <www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75473.htm>.

77 Kozin, *Evolution of the US Ballistic Missile Defense System* [wie Fn. 33], S. 223–224, vgl. S. 251.

78 Kozin, *Evolution of the US Ballistic Missile Defense System* [wie Fn. 33], S. 226.

79 Makarov, »Views of the Ministry of Defense of the Russian Federation on Missile Defense Issues« [wie Fn. 76].

80 »NATO: Defending against Ballistic Missile Attack«.

Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen [wie Fn. 76].

81 Zadra, »NATO, Russia and Missile Defence« [wie Fn. 30].

Bush in der Nato äußerst umstritten. Zum einen war die Bedrohungswahrnehmung der europäischen Verbündeten differenzierter als jene der USA.⁸² Zum anderen gaben sie Rüstungskontrolle und multilaterale Diplomatie den Vorzug vor Aufrüstung und waren geschichtlich bedingt in höherem Maße bereit, strategische Vulnerabilität zu akzeptieren.⁸³ Zudem befürchteten einige westliche Verbündete, dass die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrelemente, die ihnen keinen direkten Sicherheitszuwachs bieten würde, ihre Sicherheit eher beeinträchtigen könnte. Das gilt vor allem für den Fall, dass die USA – von ihrer Raketenabwehr geschützt – illegitim Weltpolizist spielen würden, die Europäer aber dafür büßen müssten.

Die Bush-Administration wollte die Nato angesichts dessen beim Aufbau der Raketenabwehr in Europa umgehen.⁸⁴ Washington informierte seine Verbündeten lediglich über die bilateralen Verhandlungen mit Polen und Tschechien sowie über die Gespräche mit Russland.⁸⁵ Den Vorschlag, den Präsident Putin im Jahr 2007 unterbreitet hatte, ein gemeinsames Raketenabwehrsystem mit der Nato zu errichten, lehnte Washington ab.⁸⁶

Nachdem die amerikanischen Pläne für die Stationierung von Raketenabwehrelementen in Europa öffentlich bekannt worden waren, erhielt die Nato eine aktivere Mitsprache bei dem Raketenabwehrprojekt. 2008 gab die Allianz vor, »zu passender Zeit« Möglichkeiten zu erkunden, die Raketenabwehrsysteme der USA, der Nato (damals noch unter dem Label einer

taktischen Raketenabwehr) und Russlands »zu verknüpfen«.⁸⁷

Prägender Teilnehmer an der Diskussion war die Nato jedoch weiterhin nicht. 2009 hat sich das Bündnis bereit erklärt, ein »Maximum an Transparenz und gegenseitiger vertrauensbildender Maßnahmen« zu fördern, um die russischen Bedenken gegen die in Europa entstehende Raketenabwehr auszuräumen.⁸⁸ Dabei sprach die Allianz aber vor allem mit der amerikanischen Stimme, da die europäischen Nato-Verbündeten keine territoriale Raketentechnologie besaßen oder zu entwickeln planten und Russland deren taktische Raketenabwehrfähigkeiten nicht fürchtete.

Dies änderte sich, nachdem sich die Nato-Verbündeten im November 2010 entschlossen hatten, ein territoriales Raketenabwehrsystem für Europa zu errichten, womit die Europäer einen konkreten Beitrag zur Raketenabwehr leisten würden. Die Nato verpflichtete sich, gemeinsam mit Russland Möglichkeiten der Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr zu sondieren.⁸⁹

Die Verbündeten sahen als anzustrebendes Ziel der Raketenabwehrkooperation »eine Synergie zwischen zwei Systemen«.⁹⁰ Sie dachten dabei an zwei unabhängige Raketenabwehrsysteme – das eine unter Nato-Kontrolle, das andere unter russischem Kommando –, die bei Bedarf ihre Maßnahmen zum Abfangen gegnerischer Raketen koordinieren könnten.⁹¹ Die Nato war bereit, zwei Nato-Russland-Raketenabwehrzentren zu akzeptieren, in denen Nato- und russische Offiziere rund um die Uhr an jedem Tag der Woche nebeneinander arbeiten würden.⁹² Ein gemeinsames Zentrum

82 Thränert, *Das Raketenabwehrprojekt der Nato* [wie Fn. 19].

83 Philip H. Gordon, »Bush, Missile Defence and the Atlantic Alliance«, in: *Survival*, 43 (Frühjahr 2001) 1, S. 17–36, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/2001_survival.pdf>; vgl. Justin Vaisse, *French Views on Missile Defense*, Washington, D.C.: Brookings, 1.4.2001, <<https://www.brookings.edu/articles/french-views-on-missile-defense/>>.

84 »Washington: Raketenabwehr kein Nato-Projekt; ›Wir fürchten, ein formaler Beschluss könnte das Vorhaben verzögern.«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.3.2007, S. 1; vgl. »Briefing on Missile Defense, Lieutenant General Henry A. ›Trey‹ Obering III, Director Missile Defense Agency«, U.S. Mission to NATO, Brüssel, 1.3.2007, <<https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/82016.htm>>.

85 »Press Roundtable Stephen Hadley, United States National Security Advisor U.S. Mission«, NATO Headquarters, Brüssel, 21.2.2007, <<https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/82017.htm>>; vgl. »Press Conference with Lieutenant General Henry Obering Regarding U.S. Missile Defense«, Berlin, 15.3.2007, <<https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/81810.htm>>.

86 Coyle/Samson, »Missile Defense Malfunction« [wie Fn. 37].

87 *Bucharest Summit Declaration*, NATO, 3.4.2008, § 38, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm>.

88 *Strasbourg/Kehl Summit Declaration*, NATO, 4.4.2009, § 54, <www.nato.int/cps/en/natohq/news_52837.htm?mode=pressrelease>.

89 *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO, 19.11.2010, § 19, Punkt 6, <www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf>.

90 »Russia and NATO: So Much to Gain«. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Kuznetsov Naval Academy in St. Petersburg, NATO, 5.7.2011, <www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_76061.htm>; *Gipfelerklärung von Lissabon* [wie Fn. 7], § 38.

91 »NATO and Missile Defence«. Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2013 RUSI Missile Defence Conference, London, 12.6.2013, <www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_101397.htm>; vgl.

»NATO: Defending against Ballistic Missile Attack«. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen [wie Fn. 76].

92 »NATO's Vision for Missile Defense Cooperation with Russia«. Address by Ambassador Alexander Vershbow, Deputy

für den Informationsaustausch und die Frühwarnung (Nato-Russia MD Data Fusion Centre) würde Daten von Nato- und russischen Sensoren (Satelliten, Radaren) zu einem gemeinsamen Lagebild bündeln. Dieses Lagebild würde dann dem Zentrum zur Koordinierung der Abfangoperationen (Nato-Russia MD Planning and Operations Centre) übermittelt.⁹³ In diesem Zentrum wiederum würden Nato- und russische Offiziere operationelle Fragen klären sowie Einsatzregeln und Einsatzpläne für koordinierte Abfangoperationen entwickeln.

Dieses Konzept deckte sich mit den Empfehlungen amerikanisch-russischer Expertengruppen,⁹⁴ wonach Russland und die Nato kein gemeinsames System betreiben sollten. Denn keine der beiden Seiten sei bereit, die Kommandokontrolle über Maßnahmen zum eigenen Schutz der jeweils anderen zu überlassen. Es müsste sich stattdessen um zwei verlinkte Systeme handeln, die jeweils miteinander zu koordinieren wären und die eventuell auch kooperieren würden.

Im Juni 2013 erklärte Roberto Zadra, Leiter der Nato-Russland-Arbeitsgruppe zur Raketenabwehr, dass es bis dato keinen Fortschritt bei den Diskussionen über eine Zusammenarbeit gebe. Ein entsprechendes Dokument sei mehr als 20 Mal überarbeitet worden, es fehle jedoch am politischen Willen, den Prozess erfolgreich abzuschließen.⁹⁵ Der Vorschlag der Allianz, zwei gemeinsame Zentren aufzubauen, ist in eine »Sackgasse geraten«⁹⁶ und wurde in der Arbeitsgruppe nicht weiter diskutiert. Der fehlende Impetus, die Diskussionen über eine Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr voranzubringen, ist der Tatsache geschuldet, dass innerhalb der Nato Interessendiver-

genzen bestehen oder zumindest keine Einhelligkeit darüber herrscht, dass sie notwendig sei und Vorteile habe. Während einige wenige Verbündete eine Zusammenarbeit befürworteten, standen andere ihr indifferent, skeptisch oder gar ablehnend gegenüber.

Für das deutsche Zugeständnis zur Nato-Raketenabwehr war der amerikanische Appell an Russland, sich an der Raketenabwehr zu beteiligen, ein »entscheidender Durchbruch«.⁹⁷ Denn der Schlüsselbegriff für die deutsche Raketenabwehrpolitik war, zumindest bis vor kurzem, »Kooperation« – unter anderem mit Russland.⁹⁸ Die Bundesregierung hat der Nato-Raketenabwehr unter dem Vorbehalt zugestimmt, dass Sicherheit »nicht um den Preis neuen Misstrauens oder gar neuer Unsicherheit erkaufte werden«⁹⁹ darf. Daraufhin hat Berlin eine zunehmende Verschränkung der Raketenabwehrsysteme Russlands und der Nato favorisiert, die mit politischen Erklärungen und Transparenzmaßnahmen unterlegt wäre.¹⁰⁰

Polen stand im Gegensatz dazu einer Zusammenarbeit eher kritisch gegenüber und war vor allem darauf bedacht, dass sie keinen Nachteil für die Stationierung von Raketenabwehrelementen auf dem eigenen Territorium mit sich bringt. Warschau unterstützte das amerikanische Streben nach mehr Transparenz,¹⁰¹

Secretary General of NATO to the Moscow Missile Defense Conference, NATO, 3.5.2012, <www.nato.int/cps/en/natohq/opinions86832.htm?selectedLocale=en>.

93 »NATO: Defending against Ballistic Missile Attack«. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen [wie Fn. 76].

94 Igor Ivanov/Wolfgang Ischinger/Sam Nunn, *Missile Defense: Toward a New Paradigm*, Euro-Atlantic Security Initiative, Carnegie Endowment for International Peace, 2012, <http://carnegieendowment.org/files/WGP_MissileDefense_FINAL.pdf>; vgl. Sustainable Partnership with Russia (SuPR) Group between PIR Center and the Ploughshares Fund, <www.pircenter.org/en/projects/32-sustainable-partnership-with-russia-group>.

95 RUSI 2016 BMD Conference, Roberto Zadra, Head Integrated Air and Missile Defence Section, NATO, 12.4.2016, <https://rusi.org/sites/default/files/2016_04_rusi_roberto_zadra_nato.pdf>.

96 Zadra, »NATO, Russia and Missile Defence« [wie Fn. 30], S. 51–61.

97 »Nato will Raketenschirm in Europa«, in: *Die Zeit*, 14.10.2010, <www.zeit.de/politik/ausland/2010-10/nato-raketenabwehr-abruestung->.

98 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion der F.D.P., Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/3572, 8.6.2000, <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/035/1403572.pdf>>; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Haltung der Bundesregierung zum Raketenabwehrsystem der USA und den Raketenabwehrplänen der NATO, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/4834, 27.3.2007, S. 18, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/048/1604834.pdf>>.

99 »Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, warnt in der »Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung« vor neuem Wettrüsten«, Bundesregierung, 18.3.2007, <www.bundesregierung.de/Content/DE/PeriodischerBericht/StichworteSicherheitspolitik/2007/06/pdf-sipo-maerz-april.pdf?__blob=publicationFile>.

100 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Zur Ausgestaltung des Raketenabwehrsystems der NATO, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/9044, 21.3.2012, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/090/1709044.pdf>>; vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. NATO-Gipfel in Warschau am 8. und 9. Juli 2016, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/8904, 5.7.2016, Punkt 35, <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/089/1808904.pdf>>.

101 »Sikorski chce systemu obrony przeciwrakietowej w

wobei mit einer permanenten Abordnung russischer Beobachter in die Raketenabwehrbasis in Redzikowo eine rote Linie überschritten würde.¹⁰²

Für einige mittel- und osteuropäische Verbündete, die Russland als Hauptbedrohung wahrnehmen und die Nato-Raketenabwehr informell sehr gerne gegen Russland gerichtet sehen würden, hatte die Kooperation mit Moskau ohnehin keine Priorität.¹⁰³ Dasselbe gilt auch für einige südliche Mitgliedstaaten, die sich eher von nichtstaatlichen Akteuren bedroht sehen als von Russland.

Neben Vorschlägen für konkrete Systemstrukturen wollte die Nato-Russland-Arbeitsgruppe zur Raketenabwehr darauf hinwirken, die Transparenz bei der Raketenabwehr zu steigern. Angepeilt wurde ein regulärer Austausch von Informationen über gegenwärtige und zukünftige Raketenabwehrsysteme. Unmittelbar nach dem Nato-Gipfel in Chicago 2012 gelangte die Idee zwar auf die interne Nato-Agenda, führte jedoch nicht zu einem detaillierten Vorschlag, der Russland unterbreitet wurde.¹⁰⁴ Roberto Zadra zufolge lag dies an den festgefahrenen Positionen zur Kooperation bei der Raketenabwehr in Washington und Moskau, die einen Schatten auf die Nato-Diskussionen warfen.¹⁰⁵

ramach NATO« [Sikorski will Raketenabwehr im NATO-Rahmen], in: *Puls Biznesu*, 9.2.2008, <<https://www.pb.pl/sikorski-chce-systemu-obrony-przeciwrakietowej-w-ramach-nato-412660>>; vgl. »Sikorski w USA o Rosji i ›paskudnej alternatywie« [Sikorski in USA zu Russland und »schlechter Alternative«], in: *Newsweek*, 9.8.2011, <www.newsweek.pl/swiat/sikorski-w-usa-o-rosji-i-paskudnej-alternatywie-72993,1,1.html>.

102 Lukasz Kulesa, *Poland and Ballistic Missile Defense*, Paris: Institut français des relations internationales (ifri), 2014, <www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pp48kulesa.pdf>.

103 Interview mit einem Mitglied des NATO International Staff, 2.11.2016.

104 Missile Defence Conference, RUSI, 12.–13.6.2013, Roberto Zadra, Head BMD Section, NATO Defence Investment Division, <www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede271113speakingpointszadra_/sede271113speakingpointszadra_en.pdf>.

105 RUSI 2016 BMD Conference, Roberto Zadra [wie Fn. 95].

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Sowohl die USA als auch die Nato sind daran gescheitert, mit Russland eine Kooperation bei der taktischen und territorialen Raketenabwehr zu vereinbaren. Dabei waren die Kooperationsvorschläge recht weit entwickelt. Die Verhandlungsparteien hatten einen koordinierten Betrieb komplementärer Elemente zur Abwehr von Raketen ins Auge gefasst. Die im multinationalen Nato-Russland-Rahmen geführten Gespräche zur taktischen Raketenabwehr waren viel weiter fortgeschritten als der vornehmlich bilaterale Dialog über eine Kooperation bei der territorialen Raketenabwehr.

Unter den politischen Rahmenbedingungen, die im Zeitraum von 2001 bis 2014 herrschten, hätte jegliche Kooperation bei der Raketenabwehr zu einem Misserfolg geführt. Das beruht vornehmlich darauf, dass die politischen Interessen der USA und Russlands mit Blick auf die territoriale Raketenabwehr divergierten.

Der aktuelle Konflikt zwischen der Nato und Russland ist vor allem von dem Auseinanderdriften grundlegender politischer Wertvorstellungen über das Zusammenleben in der Sicherheitsgemeinschaft »von Vancouver bis Wladiwostok« geprägt. Unter diesen Umständen erscheint die Wiederaufnahme von Gesprächen über Raketenabwehr schwierig, sie dürfte aber nicht vollkommen aussichtslos sein. Die Grundvoraussetzungen einer Zusammenarbeit sind für die taktische und territoriale Raketenabwehr unterschiedlich und werden daher im Folgenden separat behandelt.

Taktische Raketenabwehr

Die Gespräche, die die Nato mit Russland über eine Zusammenarbeit bei der taktischen Raketenabwehr geführt hat, fielen politischen Unstimmigkeiten über die territoriale Raketenabwehr zum Opfer, obwohl der Kooperation keine gravierenden technischen oder operationellen Probleme entgegenstanden. Dem Mangel an gegenseitigem Vertrauen der Verhandlungsparteien könnte langfristig voraussichtlich abgeholfen werden, wenn die Raketenabwehrübungen fortgesetzt und vertieft würden. Denn sie würden dazu beitragen, dass die Motivationen und Fähigkeiten beider Seiten transparenter würden.

Um eine Zusammenarbeit bei der taktischen Raketenabwehr zu ermöglichen, müssten die Verhandlungsparteien sie von der Diskussion über die territoriale Raketenabwehr politisch abkoppeln. Dafür ist vor allem der gute Wille der Vertragsparteien notwendig, die außerdem in einer solchen Kooperation einen Nutzen sehen müssten.

Obwohl Russland und die Nato-Mitgliedstaaten derzeit im Konfrontationsmodus verharren, könnten sie in Zukunft Rücken an Rücken an friedenssichernden UNO- oder anderen Operationen teilnehmen, und dies an Schauplätzen, an denen eine Bedrohung durch ballistische Raketen besteht – für die zu schützende Bevölkerung sowie für die Truppen selber.

Kooperation wäre dabei von Vorteil. Schutz vor Kurzstreckenraketen bieten mittlerweile Systeme, die zusätzlich eine Bandbreite weiterer Objekte aus der Luft abschießen können – Marschflugkörper, Flugzeuge oder Drohnen etwa. Flugabwehr ist eine komplexe Aufgabe, die am besten gelingt, wenn das Luftlagebild aus einem hochentwickelten Netzwerk unterschiedlicher Sensoren generiert wird. Stärken der jeweiligen Flugabwehrsysteme könnten die Effektivität des Schutzes steigern. Im Falle einer koordinierten Zusammenarbeit könnten Flugabwehrsysteme nationaler Verbände einzelne Schutzaufgaben übernehmen. Während zum Beispiel deutsche Patriot-Batterien auf eine Bedrohung durch ballistische Raketen ausgerichtet wären, würden russische Einheiten für den Schutz vor feindlichen Flugzeugen sorgen. Eine Zusammenarbeit würde auch die operativen Kosten senken, da mehr Parteien an den Schutzmaßnahmen beteiligt wären. Zudem ergäbe sich die Möglichkeit, Schutz in längeren, ununterbrochenen Zeiträumen zu gewährleisten, wenn einzelne Staaten ihre Fähigkeiten zwischenzeitlich warten oder modernisieren müssten. Nicht zuletzt böte eine Zusammenarbeit die Chance, Vertrauen zwischen den Streitkräften aufzubauen.

Allerdings dürfte die taktische Raketenabwehr der Nato die russischen Entscheidungsträger derzeit nicht sonderlich beschäftigen, weil sie in ihr keine Bedrohung für die Sicherheit ihres Landes sehen. Somit empfiehlt sie sich nicht als Vehikel zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise in den Beziehungen mit Russ-

land. Sie kann aber als eines der Themenfelder fungieren, die nach einer Lösung des aktuellen Konflikts auf die Agenda im Nato-Russland-Rat gelangen und dazu beitragen könnten, wechselseitig Vertrauen zu fassen und zu stärken.

Um die Kooperation mit Russland bei der taktischen Raketenabwehr zu fördern, könnte man dort anknüpfen, wo man im Jahr 2012 aufgehört hat – bei den Übungen im Rahmen des Nato-Russland-Rates. Diese sollten sich allerdings an den realen Annahmen über die Raketenabwehrfähigkeiten aller Teilnehmerstaaten orientieren, damit die Übungsszenarien so realitätsnah wie möglich ausgestaltet werden können. »Realitätsfremde« Annahmen waren schließlich einer der gravierendsten Kritikpunkte der bisherigen Simulationen.¹⁰⁶ Zusätzlich könnte die Zusammenarbeit über die reine Kurzstreckenraketenabwehr hinausgehen und zu einer Flugkörperabwehr erweitert werden.

Die Türkei verhandelt derzeit mit Moskau über den Erwerb russischer S-400 Triumpf – eines mobilen bodengebundenen Flugabwehrsystems, das auch Kurzstreckenraketen abfangen kann. Die Nato kritisiert diesen Kauf aus industrie- und sicherheitspolitischen Gründen heftig. Da sie befürchtet, dass Russland bei einer Anbindung an die Nato-Raketenabwehr Zugang zu geheimen Informationen erhalten könnte, verweigert die Allianz Ankara, das System an die Nato-Raketenabwehr anzukoppeln. Ungeachtet dessen könnte dieser Deal eine Chance bieten, sich in der Nato mit der russischen Technologie vertraut zu machen – was auch für das von Griechenland betriebene russische S-300PMU-1-Flugabwehrsystem gilt. Dies würde zu einer Einschätzung verhelfen, ob und gegebenenfalls inwiefern die russischen taktischen Raketenabwehrfähigkeiten geeignet wären, zum Beispiel an einen multinationalen, von der Nato-Raketenabwehr separaten Nato-Führungseinsatzstand für vernetzte Operationen angekoppelt zu werden.

Territoriale Raketenabwehr

Weder die USA noch die Nato sind bei ihren Bemühungen um eine Zusammenarbeit mit Russland bei der territorialen Raketenabwehr über einen politischen Dialog hinausgekommen. Ursachen dafür sind

¹⁰⁶ Interview mit Roberto Zadra, Berlin, 10.12.2016; vgl. Kozin, *Evolution of the US Ballistic Missile Defense System* [wie Fn. 33], S. 203–205.

vor allem die divergierenden Interessen der USA und Russlands, die eine unterschiedliche Auffassung von »Kooperation« hatten.

Die USA beharrten auf einer Stationierung von Raketenabwehrfähigkeiten in Europa, trotz mehrerer Versuche Russlands, sie davon abzubringen. Unter Kooperation verstand Washington die Nutzung vertrauensbildender und für Transparenz sorgender Maßnahmen mit dem Ziel, die russischen Sorgen auszuräumen. Ein gemeinsames Raketenabwehrsystem mit Russland strebten die USA zu keinem Zeitpunkt an. Vor allem deswegen nicht, weil sie die russische Technologie nicht brauchten, um ihr Raketenabwehrprojekt zu verwirklichen.

Dagegen fürchtet Russland, eines Tages als Ziel der Nato-Raketenabwehr seine nukleare Zweitschlagfähigkeit zu verlieren. Deshalb versuchte Moskau Washington zunächst davon zu überzeugen, die Stationierung von Raketenabwehrfähigkeiten in Mittel- und Osteuropa aufzugeben. Als dies fehlschlug, forderte der Kreml rechtsverbindliche Garantien, dass das Nato-Raketenabwehrsystem nicht gegen Russland gerichtet wird. Die USA waren aber nicht bereit, die eigenen Fähigkeiten zu beschränken, womit es die russischen Befürchtungen zusätzlich bestärkte.

Ob Russland an einem gemeinsamen Raketenabwehrsystem wirklich interessiert war, ist aus mindestens drei Gründen zweifelhaft. Erstens befürchtet Russland keine Bedrohung aus dem Iran. Zweitens besitzt das Land gegenwärtig keine bedeutenden territorialen Raketenabwehrfähigkeiten, die es als Partner, der mit den USA gleichgestellt wäre, zu einem gemeinsamen System beisteuern könnte. Drittens schienen die russischen Kooperationsvorschläge vor allem den Zweck zu haben, die Nato zu schwächen.

Für die weitere Entwicklung der diplomatischen Bemühungen um eine Kooperation bei der territorialen Raketenabwehr lassen sich zwei Szenarien entwerfen. Das erste Szenario umreißt den deutschen Handlungsspielraum für den Fall, dass sich eine solche Kooperation als möglich erweisen sollte. Das zweite Szenario beleuchtet eine Situation, in der eine Zusammenarbeit bei territorialer Raketenabwehr nicht möglich erscheint.

Szenario 1 – Kooperation ist möglich

Trotz des derzeitigen Stillstands in den Beziehungen zwischen der Nato und Russland sind nicht alle Wege zu einer Kooperation bei der territorialen Raketenabwehr dauerhaft verbaut. Die Gründe, die für eine

Kooperation sprechen, sind unverändert gültig und stichhaltig: Förderung der Nichtverbreitung ballistischer Flugkörper, effektiver Schutz vor ballistischen Raketen, Eskalationsvorsorge sowie Wahrung der transatlantischen Stabilität. Zudem ließen sich die russischen Sorgen über die Nato-Raketenabwehr am ehesten zerstreuen, wenn Russland Seite an Seite mit der Nato an der Raketenabwehr mitarbeitet. Die Nato hingegen hätte die Möglichkeit, Moskau davon zu überzeugen, dass ihr Raketenabwehrprojekt keine Gefährdung für die russischen strategischen Nuklearkräfte darstellt. Damit würde sie negativen Konsequenzen vorbeugen, die Russland ziehen könnte.

Gerade die europäischen Nato-Mitgliedstaaten sollten daran interessiert sein, dass eine Kooperation mit Russland wieder auf die politische Agenda des Nato-Russland-Rates gesetzt wird. Denn sollte eine solche Zusammenarbeit bei der territorialen Raketenabwehr nicht zustande kommen, werden vor allem die europäischen Nato-Staaten unter den negativen Konsequenzen zu leiden haben. Je weiter das Nato-Projekt fortschreitet, mit desto härteren Mitteln dürfte Russland versuchen, den befürchteten Machtverlust zu kompensieren; und dies zum Nachteil der Europäer.

Die USA und Russland haben das Thema einer Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr – trotz etlichen Misserfolgen und Enttäuschungen – immer wieder auf ihre bilaterale Agenda aufgenommen. Im Oktober 2013 hat Russland den Raketenabwehrdialog im Rahmen des Nato-Russland-Rates lediglich ausgesetzt, nicht aber eingestellt. Und im Dezember 2013 fand auch noch ein bilaterales Gespräch im Rahmen der amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe für Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit statt, bevor Washington dieses aufgrund der russischen Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine aussetzte. Dies deutet daraufhin, dass beide Seiten durchaus Interesse an einer Fortführung des Dialogs haben. Auch die Nato hat auf ihrem Gipfel in Warschau 2016 verkündet, nach wie vor bereit zu sein, mit Russland eine Diskussion über die Raketenabwehrfähigkeiten zu führen.¹⁰⁷

Moskau kann heute entweder versuchen, der Nato-Raketenabwehr weiterhin entgegenzuwirken (mit voraussichtlich geringen Erfolgschancen) oder sie für innenpolitische Zwecke zu nutzen, oder es kann sich dafür entscheiden, die für Europa geplanten Raketenabwehrfähigkeiten gemeinsam mit der Nato zu gestal-

ten. Im letzteren Fall müsste Moskau allerdings signalisieren, dass es bereit ist, den Gesprächsfaden wieder aufzunehmen.

US-Präsident Trump ist im Januar 2017 mit dem Versprechen ins Weiße Haus eingezogen, die Beziehungen mit Russland zu verbessern. Aufhänger eines »Neustarts« könnte die Modifizierung oder gar die Aufgabe der Raketenabwehrstation im polnischen Redzikowo sein, die sich derzeit im Aufbau befindet – ein von Vertretern aller Segmente des amerikanischen politischen Spektrums artikulierter Vorschlag.¹⁰⁸ Drei Gründe sprechen für einen solchen Schritt. Erstens hat der Iran – der inoffiziell als Hauptgrund für die Errichtung des Nato-Raketenabwehrsystems gilt – sich 2015 vertraglich verpflichtet, keine Nuklearsprengköpfe zu produzieren,¹⁰⁹ und erfüllt seitdem seine Verpflichtung.¹¹⁰ Zweitens lässt Teheran keine Anstrengungen erkennen, die auf eine Ausdehnung der Reichweiten existierender ballistischer Raketen hindeuten – eine Maßnahme, durch die eine Bedrohung für Nordeuropa entstehen könnte.¹¹¹ Drittens hat sich die Nato einschließlich der USA 2016 dafür ausgesprochen, ihre Nato-Raketenabwehr »entsprechend anzupassen«, sollte die mit einer Verbreitung ballistischer Raketen verbundene Bedrohung geringer werden.¹¹²

108 Roberts Brad, »Anticipating the 2017 Review of U.S. Missile Defense Policy and Posture«, in: Thomas Karako (Hg.), *Missile Defense and Defeat*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, März 2017, S. 35, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170228_Karako_MissileDefenseDefeat_Web.pdf?oYEFXIARU6HCqtRN3Zuq7mKljU3jllq>; vgl. Steven Pifer, *Missile Defense – Would the Kremlin Pitch a Deal?*, Washington, D.C.: Brookings, Juni 2016, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/06/02/missile-defense-would-the-kremlin-pitch-a-deal/>>; vgl. Tytti Erästö, *Between the Shield and the Sword. NATO's Overlooked Missile Defense Dilemma*, Ploughshares Fund, Juni 2017, <www.ploughshares.org/sites/default/files/resources/Between-the-Shield-and-the-Sword-May-25-2017.pdf>.

109 *Resolution 2231 (2015)*, UN Security Council, <[www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231(2015))>; vgl. Oliver Meier/Azadeh Zamirrad, *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2015 (SWP-Aktuell 70/2015), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A70_mro_zmd.pdf>.

110 *Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015)*, IAEA Board of Governors, 24.2.2017, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2017-10.pdf>>.

111 Erästö, *Between the Shield and the Sword* [wie Fn. 108], S. 18.

112 Gipfelerklärung von Warschau [wie Fn. 64], § 56.

107 Gipfelerklärung von Warschau [wie Fn. 64], § 59.

In einem ersten Schritt könnte im Rahmen eines multinationalen Expertenseminars ausgelotet werden, inwieweit bereits unterbreitete Vorschläge zur Raketenabwehrkooperation eine Schnittmenge gemeinsamer Interessen und Positionen beider Seiten aufweisen. Außerdem wäre zu prüfen, ob diese Vorschläge bei dem heutigen Stand des Nato-Raketenabwehrprojekts und angesichts der Vorbehalte des US-Kongresses gegen einen Informationsaustausch mit Russland¹¹³ technisch zu realisieren sind. Anzustreben wäre, dass sich die Experten auf einen Vorschlag einigen. Voraussetzungen sind es sich dabei um die Empfehlung handeln, zwei eigenständige Systeme zu koordinieren.

In einem weiteren Schritt sollte sich Deutschland zusammen mit gleichgesinnten Nato-Partnern, unter anderem Frankreich,¹¹⁴ mit diplomatischen Mitteln für eine Kooperation mit Russland bei der territorialen Raketenabwehr einsetzen. Die Befürworter einer Zusammenarbeit sollten bei den übrigen Nato-Verbündeten und bei Russland sondieren, ob der erwähnte konkrete Expertenvorschlag als Aufhänger für eine Wiederaufnahme der Gespräche im Nato-Russland-Rat geeignet wäre. Je nachdem sollten sie anschließend versuchen, das Thema auf die gemeinsame Agenda zu bringen.

Bis jetzt hatten in den Diskussionen über das technologisch höchst komplexe Thema der territorialen Raketenabwehr einseitig ausgearbeitete politische Vorschläge Vorrang. Bei einem erneuten Ansatz sollte dagegen die technische Machbarkeit der Kooperation Vorrang vor politischen Überlegungen haben. Zusätzlich gilt es zu vermeiden, dass ausschließlich über einseitig lancierte Ideen diskutiert wird. Besser wäre es, Ideen anhand von Vorgaben aus den Hauptstädten gemeinsam auszuarbeiten.

Solange solche Gespräche im genannten Rat aufgrund der angespannten Beziehung zwischen Moskau und Brüssel nicht stattfinden können, sollte Berlin darauf drängen, dass im Bereich der Raketenabwehr

für Transparenz gesorgt wird. Noch im Juli 2016 hat die Bundeskanzlerin erklärt, dass die Bundesregierung grundsätzlich »an einem konstruktiven Verhältnis zwischen der Nato und Russland« interessiert sei und »nachdrücklich« dafür werben werde.¹¹⁵ Die »Hand zu Transparenz und Dialog« über die Nato-Raketenabwehr bleibe weiterhin ausgestreckt.¹¹⁶ Darüber hinaus zeigten sich auch die Nato-Verbündeten auf dem Warschauer Gipfel 2016 bereit, in einem sachorientierten Dialog mit Russland die Risiken militärischer Zwischenfälle durch das Bemühen um gegenseitige Transparenz zu minimieren.¹¹⁷

Deutschland könnte vertrauensbildende Maßnahmen beispielsweise im maritimen Kontext fördern. Mit der Entscheidung im Dezember 2016, drei deutsche Fregatten mit neuen Radaranlagen auszustatten,¹¹⁸ wird Deutschland von der nächsten Dekade an in der Lage sein, ballistische Raketen im Weltraum zu entdecken, zu erfassen und zu verfolgen. Um russischen Sorgen entgegenzuwirken, könnte die Bundesrepublik darauf drängen, dass sich die Nato verpflichtet, den Operationsradius der Fregatten einzuschränken, damit sie die Starts russischer Interkontinentalraketen nicht mitbeobachten können. Moskau wäre deshalb an einer solchen vertrauensbildenden Maßnahme interessiert, weil es seegestützter Raketenabwehr in den nördlichen Meeren kritisch gegenübersteht.¹¹⁹ Im Gegenzug sollte Moskau von Provokationen absehen, wie zum Beispiel dem Überfliegen von Aegis-Schiffen, die sich in internationalen Gewässern bewegen.¹²⁰

115 »Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum NATO-Gipfel am 8./9. Juli 2016 in Warschau«, in: *Bulletin der Bundesregierung*, (7.7.2016) 84-1, <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/07/84-1-bk-regerkl-bt.html>>.

116 Ebd.

117 *Erklärung von Warschau zur transatlantischen Sicherheit*, Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Nordatlantikvertrags-Organisation, 9.7.2016, <www.nato.diplo.de/contentblob/4845604/Daten/6705923/20160708_bersetzung_Erklärung_von_Warschau_zur_transatlantischen_Sicherheit.pdf>.

118 »Radarmodernisierung: Zwei Fliegen mit einer Klappe«, Bundeswehr, Marine, 21.12.2016, <http://bit.ly/BW_Marine>.

119 *Missile Defense: Cooperation or Contention?*, Washington, D.C.: Brookings, 17.5.2012, S. 13, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/05/20120517_missile_defense_transcript_corrected.pdf>.

120 »US Navy Ship Encounters Aggressive Russian Aircraft in Baltic Sea«, United States Navy, 13.4.2016, <www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=94170>; vgl. Jim Garamone, »Russian Aircraft Flies Near U.S. Navy Ship in Black Sea«, US

113 Der Kongress hat 2011 beschlossen, keine sensitiven oder geheimen Informationen zur Raketenabwehr mit Russland zu teilen. Diese Restriktion, die mittlerweile bis ins Jahr 2027 verlängert wurde, verhindert grundsätzlich und praktisch eine substantielle Kooperation. Einzelne amerikanische Regierungsvertreter haben zwar regelmäßig wohlwollend geprüft, ob die Freigabe solcher Daten möglich wäre, sind dabei jedoch immer wieder zu einem negativen Ergebnis gelangt; vgl. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, U.S. Congress, S. 2943, <http://bit.ly/US_congress>.

114 *Ballistic Missile Defence*, Permanent Representation of France to NATO, 13.6.2013, <<https://otan.delegfrance.org/Ballistic-missile-defence>>.

Diesem Zweck könnte die Aktualisierung und Multilateralisierung existierender Verträge zur Verhütung von Zwischenfällen auf See außerhalb der Hoheitsgewässer und im Luftraum oder Verhandlungen über ein neues, multinationales Abkommen dienen.¹²¹

Die Nato-Raketenabwehr ist auch ein Schlüsselfaktor bei der Lösung eines Konflikts, der darauf beruht, dass sich die USA und Russland gegenseitig beschuldigen, den INF-Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen zu verletzen. Washington wirft Russland vor, einen nuklearfähigen Marschflugkörper vertragswidrig produziert und stationiert zu haben.¹²² Moskau wiederum sieht unter anderem in der Errichtung einer landgestützten Senkrechtstartanlage vom Typ MK-41 VLS für SM-3-Abfangraketen in Europa einen flagranten Vertragsverstoß. Nach Ansicht russischer Entscheidungsträger bietet sie den USA die Möglichkeit, Tomahawk-Marschflugkörper auf dem Land zu stationieren, was laut Vertrag verboten ist.¹²³ Um die Stichhaltigkeit der gegenseitigen Vorwürfe zu prüfen, sollte die Nato russischen Beobachtern erlauben, die europäischen Aegis-Ashore-Stützpunkte regelmäßig aufzusuchen, um festzustellen, ob die USA in den Abschussrampen Tomahawk-Marschflugkörper stationieren. Falls notwendig sollte Deutschland Polen und Rumänien dazu bewegen, russischen Verifikationsexperten die Einreise und den

Zutritt zu den entsprechenden Anlagen zu gewähren. Alternativ könnten die USA, soweit keine unmittelbare Bedrohung existiert, ihre SM-3-Abfangraketen außerhalb der Startanlage deponieren. Die USA und die Nato sollten dagegen die Möglichkeit bekommen, zu verifizieren, ob Russland den INF-Vertrag gebrochen hat.

Für den Erfolg jeglicher Raketenabwehrgespräche mit Moskau ist zudem entscheidend, dass die Nato-Raketenabwehr nicht gegen Russland gerichtet ist. Dass diese politische Zusage der Nato in Frage steht, hat zwei Gründe. Erstens haben die Verbündeten auf dem Nato-Gipfel in Warschau 2016 ihr Versprechen relativiert, indem sie erklärten, sie würden gewährleisten, dass die Allianz sich gegen »die gesamte Bandbreite an Bedrohungen [...], die sich dem Bündnis aus allen Richtungen entgegenstellen könnten«, verteidigen könne.¹²⁴ Das schließt die Bereitschaft ein, die Nato-Raketenabwehr notfalls auch gegen russische ballistische Raketen einzusetzen.

Zweitens werden derzeit im amerikanischen Kongress zwei von den Republikanern eingebrachte Gesetzentwürfe diskutiert, die darauf zielen, die Nato-Raketenabwehr explizit gegen Russland zu richten.¹²⁵ Anlass für diese Initiativen ist der amerikanische Vorwurf, Russland habe einen verbotenen Marschflugkörper entwickelt und stationiert. Die Gesetzentwürfe sehen vor, dass die USA zusätzliche Raketenabwehrvorrichtungen zum Schutz vor russischen Marschflugkörpern in Europa aufstellen und die Option prüfen, ob die in Europa stationierte SM-3-Abfangrakete so modifiziert werden kann, dass sie sich gegen russische Marschflugkörper einsetzen lässt. Diese Thematik wird nicht zum ersten Mal diskutiert – 2014 haben republikanische Abgeordnete vorgeschlagen, die Aegis-Ashore-Stützpunkte in Polen und Rumänien mit Fähigkeiten auszustatten, die in der Lage sind, russische ballistische Raketen abzufangen.¹²⁶

Würde dieses Vorhaben durchgesetzt, wäre der Weg zu einer Kooperation mit Russland bei der Raketenabwehr politisch versperert. Sollte die Bundesregierung

Department of Defense, 14.4.2012, <<http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122052>>.

121 Łukasz Kulesa/Thomas Frear/Denitsa Raynova, *Managing Hazardous Incidents in the Euro Atlantic Area: A New Plan of Action*, European Leadership Network, 11.2016, <www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2016/11/02/ab4a4c1d/ELN%20Managin%20Hazardous%20Incidents%20November%202016.pdf>.

122 *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, U.S. Department of State, April 2017, S. 11–14, <<https://www.state.gov/documents/organization/270603.pdf>>; vgl. Michael R. Gordon, »Russia Deploys Missile, Violating Treaty and Challenging Trump«, in: *The New York Times*, 14.2.2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html?_r=0>.

123 *Comment by the Information and Press Department on the US Department of State's Report on Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 29.4.2017, <www.mid.ru/en/foreign_policy/news/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2740264>; vgl. »Expanded Meeting of the Defence Ministry Board«, President of Russia, 22.12.2016, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/53571>>; vgl. »Meeting with Heads of International News Agencies«, President of Russia, 17.6.2016, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/52183>>.

124 Ebd., § 32.

125 *Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017*, 115th Congress, S. 430, 16.2.2017, <<https://www.congress.gov/115/bills/s430/BILLS-115s430is.pdf>>; vgl. *Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017*, 115th Congress, H. R. 1182, 16.2.2017, <<https://www.congress.gov/115/bills/hr1182/BILLS-115hr1182ih.pdf>>.

126 *Consequences for Russia's Arms Control Violations Act of 2014*, U.S. Congress, 30.6.2014, Sec. 6, <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr5293ih/html/BILLS-113hr5293ih.htm>>.

weiterhin auf Kooperation setzen wollen, sollte sie innerhalb der Allianz darauf drängen, an dem politischen Versprechen an Russland festzuhalten. Für den Fall, dass zum Beispiel Nato-Alliierte, die im Einzugsbereich der russischen Iskander-Raketen liegen, ihre Systeme gegen Russland richten wollen, sollte Deutschland durchzusetzen versuchen, dass diese Systeme nationalen Kommandostrukturen unterliegen und nicht als Teil der Nato-Raketenabwehr fungieren. Deren operationeller Status sollte dabei auch für Russland nachvollziehbar sein.

Zudem sollte die Bundesregierung deutlich machen, dass sie nicht damit einverstanden ist, wenn die USA ihre Nato-Raketenabwehr-bezogenen Entscheidungen im Alleingang fällen, statt die europäischen Verbündeten in die vorausgehenden Diskussionen einzubinden. Nicht zuletzt sollte Deutschland betonen, dass der Raketenabwehr-Konsens in der Nato nur deshalb zustande kam, weil sich das System ausdrücklich nicht gegen Russland richten sollte. Berlin sollte mit anderen Worten gegen die Erweiterung der Nato-Raketenabwehrmission plädieren. Dies gegenüber der USA klarzustellen ist derzeit insofern besonders wichtig, als das Pentagon beabsichtigt, bis Ende des Jahres neue politische Richtlinien für die Raketenabwehr (Ballistic Missile Defense Review) auszuarbeiten.

Szenario 2 – Kooperation ist unmöglich

Unter bestimmten Bedingungen müsste Deutschland einige Annahmen revidieren, aufgrund derer es am Nato-Raketenabwehrprojekt teilnimmt, oder es müsste gar seine Entscheidung für die Teilnahme widerrufen. Zu diesen Bedingungen zählen etwa folgende: Die Nato entscheidet sich dazu, den Dialog mit Moskau über eine Kooperation bei der territorialen Raketenabwehr nicht wiederaufzunehmen; eine Verbesserung des Verhältnisses mit Russland erscheint langfristig aussichtslos; ungeachtet einer erneuten Vertiefung der Beziehungen mit Russland scheitern weitere Bemühungen um eine Kooperation; innerhalb der Nato gibt es zu viele Staaten, die sich einer Zusammenarbeit mit Russland erfolgreich widersetzen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die deutsche Teilnahme an dem Projekt einer Nato-Raketenabwehr war, dass es »unter Einbeziehung Russlands«¹²⁷ ver-

folgt wird und seine Umsetzung folglich keinen Anlass für eine Konfrontation mit Moskau gibt. Bleibt die Kooperation aus, wird Moskau die Nato-Raketenabwehr vermutlich zu einem Sündenbock stilisieren, der für die schlechten Beziehungen mit der Nato verantwortlich ist. Der Modus der Konfrontation wird sich voraussichtlich zuspitzen. Sollten sich die Beziehungen künftig weiter verschlechtern, könnte sich die Nato – auch gegen den Willen Deutschlands – dazu entschließen, ihr Raketenabwehrsystem gegen Russland zu richten. Unter der Prämisse, dass dadurch das Potential für Konflikte mit Russland größer wird, müsste Deutschland über seinen künftigen Beitrag zum Nato-Raketenabwehrsystem entscheiden und nach Alternativen suchen, um den entstehenden Verlust an Sicherheit zu kompensieren.

Ein Projekt, das als fragwürdiges Bindemittel der Nato gleichzeitig die langfristigen Sicherheitsinteressen der europäischen Nato-Alliierten gefährdet, ohne dass sich eine klare Bedrohung ausmachen lässt, ist eher eine Belastung als eine Lösung. Weil die Nato-Raketenabwehr jedoch mittlerweile große bündnispolitische Bedeutung hat und Deutschland – auf dessen Territorium sich das amerikanische und das Nato-Raketenabwehr-Führungskommandozentrum befinden – in dem Projekt als Schlüsselakteur agiert, wäre eine Aufkündigung der Teilnahme unter den aktuellen Bedingungen nicht nur schwierig, sondern auch bündnispolitisch unvorteilhaft. Berlin könnte dabei die mühsam zurückgewonnene Position eines glaubwürdigen Nato-Mitgliedstaates und dadurch sein Gewicht in der Allianz wieder verlieren. Gleichzeitig würde diese Entwicklung nicht zur Umkehr der Nato-Raketenabwehrpolitik führen.

Bei einer weiteren Zuspitzung des Konflikts zwischen der Nato und Russland könnten die Anforderungen an das Kräftedispositiv des Bündnisses auch im Bereich der Raketenabwehr größer werden. Berlin könnte als Antwort darauf die im Rahmen des Apollo-Projekts bestehende deutsch-niederländische Kooperation bei der Flugabwehr¹²⁸ nutzen, um bedrohten Alliierten Schutz vor ballistischen Flugkörpern kurzer Reichweite zu bieten; bei Bedarf wäre es auch möglich, Elemente der Nato-Raketenabwehr (zum Beispiel

Einsatz für nukleare Abrüstung, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/1710, 11.5.2010, Punkt 19, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/017/1701710.pdf>>.

128 Andrea Shalal, »Germany, Netherlands to Test Joint Missile Defense Operations for Possible Eastern Deployment«, Reuters, 8.8.2016, <www.reuters.com/article/us-germany-netherlands-security-idUSKCN10J1AP>.

127 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Vorbereitung der Bundesregierung auf die Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages und ihr

AN/TPY 2-Radar in der Türkei) zu schützen.¹²⁹ Sollte die Nachfrage nach Flugabwehrsystemen in Europa (siehe zum Beispiel Rumänien¹³⁰) anziehen, sollte Deutschland das MEADS-basierte Taktische Luftverteidigungssystem potentiellen Interessenten anbieten.

Der freiwillige deutsche Beitrag zum territorialen Nato-Raketenabwehrsystem besteht bislang darin, dass die Bundesrepublik das Territorium für das Kontroll- und Führungssystem der Nato-Raketenabwehr im Nato-Luftwaffenhauptquartier Ramstein zur Verfügung stellt und sich personell am deutsch-niederländischen Kompetenzzentrum zur Verbesserung der Luft- und Raketenabwehr (Competence Centre for Surface Based Air and Missile Defence) beteiligt.¹³¹ Dieser Beitrag war vor allem Ausdruck der Bündnisolidarität Deutschlands. Indem Deutschland drei seiner Fregatten mit neuen Radaranlagen ausrüstet, positioniert es sich als aktiver Teilnehmer der Nato-Raketenabwehr.

Wenn die Bundesregierung am Ausbau von Raketenabwehrfähigkeiten festhalten will, sollte sie jede Entscheidung zur Erweiterung der eigenen Fähigkeiten, sei es bei der Marine oder der Luftwaffe, an klare Kriterien knüpfen. Bei der Entscheidung für die Radare war dies, zumindest von außen betrachtet, nicht der Fall. Sinnvoll wäre es, Raketenabwehrfähigkeiten nur dann zu beschaffen, wenn eine belegbare Bedrohung besteht, gegen die das bisherige System keinen ausreichenden Schutz bietet bzw. wenn im Falle dieser konkreten Bedrohung Zweifel am amerikanischen Schutzversprechen herrschen. Die zu beschaffende Technologie sollte effektiv sein und die Kapazitäten der vorhandenen Fähigkeiten nicht einschränken.

Dabei müsste die Bundesregierung der Öffentlichkeit klar kommunizieren, dass ein vollständiger

Schutz vor ballistischen Raketen nicht möglich ist. Deswegen sollte Deutschland weiterhin vornehmlich auf Rüstungskontrolle und Abrüstung setzen – mit Blick auf Bedrohungen, die von Russland und von anderen Staaten und Konflikten außerhalb des transatlantischen Raumes ausgehen. In diesem Zusammenhang sollte sich die Bundesregierung bei den USA ausdrücklich für die Beibehaltung des Iran-Abkommens einsetzen. Zusätzlich sollte sie sich gegen die Stationierung offensiver Waffen in der Senkrechtstartanlage MK-41 VLS in Europa aussprechen. Denn deren Stationierung würde eine Rüstungsspirale in Gang setzen und den Konflikt mit Russland unweigerlich eskalieren lassen.

Zusätzlich sollte die Bundesregierung versuchen, die sicherheitspolitischen Risiken zu minimieren, die mit dem Betrieb der Nato-Raketenabwehr verbunden sind. Vor allem geht es darum, dafür zu sorgen, dass Moskau das Abfeuern von Abfangraketen nicht als offensiven Angriff interpretiert. Einerseits könnte sich Berlin bemühen, im Rahmen des Nato-Russland-Rates einen Kommunikationsmechanismus (eine Art rotes Telefon) zu etablieren, um die russische Führung umgehend über einen möglichen Raketenstart zu informieren. Dies könnte allerdings insofern schwierig werden, als die Reaktionszeiten äußerst kurz sind.

Eine andere Möglichkeit wäre, mit Russland bei der Entwicklung von Frühwarnsatelliten zusammenzuarbeiten – einer Schlüsseltechnologie, die dazu beitragen kann, Missverständnisse oder Fehleinschätzungen zu vermeiden und im Falle eines versehentlichen oder unautorisierten Raketenstarts eine Eskalation zu verhindern. Russland besitzt diese Fähigkeit bisher nicht. Sollte Moskau Interesse an ihr haben, könnten Deutschland und Frankreich, die über das nötige Know-how verfügen, daraus ein europäisch-russisches Projekt machen. Obwohl ein solches Projekt auf tiefes Misstrauen und heftige Kritik der Verbündeten stoßen würde, ohne Russland die Sorgen zu nehmen, die ihm das Nato-Raketenabwehrprojekt bereitet, würde es die europäische Sicherheit doch deutlich stärken.

129 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11956, 20.12.2012, Punkt 16, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/119/1711956.pdf>>.

130 Jen Judson, »Romania Wants Patriot Air-and-missile Defense Systems«, *DefenseNews*, 20.4.2017, <www.defensenews.com/articles/romania-wants-patriot-air-and-missile-defense-systems>.

131 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage [...] der Fraktion der SPD. Ergebnisse und Folgen der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Chicago für Abrüstung, Raketenabwehr und europäische Sicherheit, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/13820, 5.6.2013, Punkt 44, <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/138/1713820.pdf>>; Webseite des Competence Centre for Surface Based Air and Missile Defence, <<http://ccsbamd.org>>.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
EPAA	European Phased Adaptive Approach
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
IAEA	International Atomic Energy Agency
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
MEADS	Medium Extended Air Defense System
Nato	North Atlantic Treaty Organization
UNO	United Nations Organization

Lektüreempfehlungen

Marcel Dickow/Katarzyna Kubiak/Oliver Meier/Michael Paul
Deutschland und die Nato-Raketenabwehr. Zwischen Anpassungsbedarf und Beharrungsvermögen
 SWP-Aktuell 17/2016, März 2016
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A17_dkw_kuk_mro_paul.pdf>

Michael Paul

Raketenabwehr: Probleme und Chancen für die Nato-Russland-Beziehungen

SWP-Aktuell 35/2012 Juni 2012
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A35_pau.pdf>

Oliver Thränert

Das Raketenabwehrprojekt der Nato

SWP-Studie 25/2011 September 2011
 <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S25_trt_ks.pdf>