

Warschau, 23. November 2007

Zwischen den Stühlen? Deutschland und die Raketenabwehr

Von

Benjamin Schreer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin

Die Frage der deutschen Beteiligung an der ballistischen Raketenabwehr für Europa im Rahmen der NATO gewinnt an Brisanz. Lange Zeit war Deutschland im Verbund mit anderen europäischen NATO-Verbündeten bestrebt, das Problem auszusitzen und ein klares Bekenntnis für oder gegen eine Stationierung zu vermeiden. Mit der Eröffnung bilateraler Verhandlungen mit Polen und Tschechien um die Stationierung von Systemen haben die USA jedoch den Druck auf die europäischen Verbündeten deutlich erhöht, Position zu beziehen. Nicht zuletzt aufgrund deutscher Kritik am bilateralen Vorgehen war die US-Regierung bereit, die Angelegenheit auch im NATO-Rahmen wieder zu diskutieren – allerdings verbunden mit der Erwartungshaltung nach konkreten Ergebnissen. Gerade Deutschland droht dabei zwischen die Fronten zu geraten. Denn mehr als in jedem anderen europäischen Land ist hierzulande die vehemente russische Kritik an der geplanten Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Europa auf fruchtbaren Boden gestoßen.¹ Gleichzeitig gilt es, den transatlantischen Pfeiler deutscher Sicherheitspolitik nicht zu beschädigen und darüber hinaus im Bündnis Anschluss an die Entwicklungen im Bereich Raketenabwehr zu halten. Sitzt Deutschland also zwischen den Stühlen?

Deutsche Bedrohungspерzeption

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Staaten wird nicht zuletzt entscheidend von Bedrohungswahrnehmungen geprägt. Dies gilt gerade auch für die Raketenabwehr, die von den USA und anderen NATO-Verbündeten mit einer wachsenden Bedrohung des Bündnisgebiets durch ballistische Trägersysteme in den Händen von potentiell feindlichen Staaten wie dem Iran oder Syrien begründet wird. **Im Falle Deutschlands existiert eine deutliche Kluft zwischen der öffentlichen Perzeption und der Bedrohungsanalyse von zumindest Teilen der politischen Elite.** Die deutsche Öffentlichkeit sieht sich durch ballistische Flugkörper

¹ Vgl. Hannes Adomeit/ Alexander Bitter, *Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?*, SWP-Aktuell 23, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007.

nicht bedroht. Generell werden eher nicht-militärische Risiken wie die globalen Erderwärmung als Bedrohung empfunden. Sicherheitsbedrohungen wie Krieg, internationaler Terrorismus oder die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägersystemen spielen hingegen keine große Rolle.² Für die Mehrheit der Bevölkerung hat die Entwicklung und Stationierung ballistischer Raketenabwehrsysteme in Europa somit keine hohe Priorität. Mehr noch, sie ist eher geneigt klassischen Argumenten gegen die Raketenabwehr wie die Gefahr eines Wettrüstens mit Russland oder die mangelnde technologische Machbarkeit der Systeme zu folgen.

Dagegen ist der Nutzen von ballistischer Raketenabwehr zumindest in Teilen der politischen Eliten erkannt worden. Hier ist man sich durchaus bewusst, dass die Entwicklungen im Bereich ballistischer Trägersysteme in Staaten wie Iran oder Syrien zumindest mittel- bis langfristig zu einer erheblichen Einschränkung der eigenen Sicherheit aber auch der sicherheitspolitischen Handlungsfreiheit des Westens führen können. So identifiziert beispielsweise das Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik von 2006 die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel als zunehmende Bedrohung auch für Deutschland.³ Zudem beteiligt sich Deutschland schon seit langem an der Entwicklung des bodengebundenen Luftverteidigungssystems MEADS (Medium Extended Air Defence System), mit dem ballistische Flugkörper mit einer Reichweite von bis zu 1000 km bekämpft werden können. Dieses System könnte eine Komponente des so genannten *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD)-Systems sein, das die NATO entwickeln will und das auch im Rahmen einer Architektur zur Verteidigung des NATO-Territoriums genutzt werden könnte.

Allerdings zeigen sich gerade in der gegenwärtigen Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD unterschiedliche Herangehensweisen. Während die Union dem Projekt wohlwollend gegenübersteht, hat die SPD mehrmals die Gefährdung der europäisch-russischen Sicherheitsbeziehungen durch ein Raketenabwehrsystem thematisiert und vor einem neuen Wettrüsten gewarnt.⁴ Diese Bruchlinie spiegelt sich auf Ebene der Ministerialbürokratie. **Während das SPD-geführte Auswärtige Amt weiterhin die Beziehungen zu Russland zum Maßstab der Raketenabwehrfrage macht, ist das CDU-geführte Verteidigungsministerium dem Projekt gegenüber aufgeschlossen,** zumal die Entwicklung einen deutlichen Fähigkeitszuwachs der Bundeswehr bedeuten könnte. Das Kanzleramt scheint unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel gegenwärtig ebenfalls eher geneigt zu sein, die Beteiligung an einer Raketenabwehr eher unter dem Gesichtspunkt technologischer Kooperationen und Bündnisverpflichtungen zu betrachten. **Diese Konstellation dürfte ein Faktor dafür sein, dass sich das Pendel gegenwärtig in Richtung einer stärkeren deutschen Beteiligung an Raketenabwehr neigt.** Zumal die russischen Bedenken mittlerweile in Berlin nüchterner betrachten werden.

² Vgl. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland*, Strausberg, November 2007, S. 2, >www.sowi.bundeswehr.de<.

³ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Oktober 2006, S. 16, online Version, >www.bmvg.de<.

⁴ Vgl. „Kritik an Raketenschild: Steinmeier in schwieriger Mission“, *Der Spiegel* (online), 19 März 2007; „US-Raketenabwehr: Beck unter Beschuss“, *Süddeutsche Zeitung* (online), 20 März 2007.

Kooperation ja, Diktat nein – Der Fall Russland

Russische Kritik an den Raketenabwehrplänen für Europa hat Gewicht in weiten Teilen der deutschen politischen Elite. Dies zeigte sich mehr als deutlich an den deutschen Reaktionen auf die Rede des russischen Präsidenten Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007. Dort postulierte er, die Raketenabwehr richte sich in Wahrheit gar nicht gegen den Iran, sondern gegen sein Land. Ein neues Wettrüsten in Europa sei folglich unvermeidlich.⁵ Die unmittelbaren Reaktionen in Deutschland auf diese Argumentation waren überwiegend geprägt von Zustimmung für die russische Position, obgleich offensichtlich war, dass diese bei näherer Betrachtung den Fakten nicht standhielt.⁶ Ein Analyst wies treffend daraufhin, dass sich die deutsche Debatte über Raketenabwehr überwiegend auf dem Stand der 1980er Jahre um die ‚Strategische Verteidigungsinitiative‘ der Reagan-Administration bewegte und geradezu einer „Russland-Apologetik“ glich.⁷

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die deutsche Raketenabwehrpolitik letztlich nicht durch russische Bedenken entschieden werden wird. Während die Kooperation mit Moskau in dieser Frage weiterhin ein Ziel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik sein wird, ist gleichzeitig klar, dass ein russisches Diktat nicht akzeptabel ist. Zumal sich hierzulande mehr und mehr die Erkenntnis durchsetzt, dass auch das geplante Raketenabwehrsystem in Polen keinerlei Bedrohung für die russischen strategischen Offensivwaffen darstellt. Mit seiner Offerte an die NATO, eine russische Radaranlage in Aserbaidschan zu nutzen, hat Putin zudem indirekt eine potentielle militärische Bedrohung aus dem Iran eingeräumt. In der deutschen Politik reift daher die Einsicht, dass sich die russische Kritik gegen die Raketenabwehr nicht in erster Linie gegen das System als solches richtet, sondern eher Ausdruck einer generellen Unzufriedenheit mit der westlichen Sicherheitspolitik ist. So steht Moskau etwa der Ausweitung der militärischen Präsenz der NATO in Mitteleuropa ablehnend gegenüber. Dabei agiert Russland aus einer Position relativer Schwäche, schon da seine konventionellen Streitkräfte weiterhin nur ein Schatten vergangener Tage sind. Schließlich beobachtet man in Berlin interessiert die jüngsten russisch-amerikanischen Annäherungen auf dem Gebiet der Raketenabwehr. So bot Washington Moskau im Oktober 2007 gemeinsame Bedrohungsanalysen und Datenaustausch an. Darüber hinaus will die US-Regierung der Entsendung russischer Verbindungsoffiziere zu den geplanten Raketenabwehrstellungen in Polen und der Tschechischen Republik zustimmen.⁸ Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass die öffentliche russische Kritik an der NATO-Raketenabwehr innerhalb der Bundesregierung an Schlagkraft verloren hat.

⁵ Vgl. Wladimir W. Putin, *Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik*, 10 Februar 2007, online unter ><http://www.securityconference.de><.

⁶ Vgl. Adomeit/ Bitter, *Russland und die Raketenabwehr*.

⁷ Vgl. Michael Rühle, „Die überraschende Rückkehr der Raketenabwehr“, *Neue Züricher Zeitung*, 26 April 2007, S. 4; Derselbe, *Raketen, Russland, Rücksichtnahmen. Russland-Apologetik als Leitlinie deutscher Sicherheitspolitik?*, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 12 September 2007, >www.dgap.org<.

⁸ Vgl. Judy Dempsey, „U.S. Offers Russia Significant New Concessions to Gain Support for Missile Shield“, in: *International Herald Tribune*, 20 Oktober 2007.

Wachsender Handlungsdruck in der NATO

Letzten Endes sind in der Raketenabwehrfrage aus Sicht der gegenwärtigen Bundesregierung Entwicklungen im Bündnis wichtiger als die russischen Einwände. Insgesamt scheinen die Parameter für einen Fortschritt im Rahmen der NATO günstig. So registriert man in Berlin, dass auch die französische Regierung – der neben Großbritannien wichtigste europäische sicherheitspolitische Bezugspunkt – verstärkt über eine Beteiligung an einer NATO-Raketenabwehr nachdenkt. Paris will sich nicht mehr wie in der Vergangenheit einzig auf die eigene nukleare Abschreckungsfähigkeit verlassen.⁹ Die mögliche Rückkehr Frankreichs in die integrierte militärische Struktur der NATO wird einer kooperativeren Haltung vermutlich ebenfalls zuträglich sein.

Neben dem französischen Umdenken haben die meisten europäischen Staaten den Wert der NATO-Raketenabwehr bereits erkannt. Ihnen sind die Grenzen der traditionellen Abschreckungsstrategie angesichts der veränderten internationalen Sicherheitslage und der steigenden Anzahl an Streitkräfteeinsätzen außerhalb des europäischen Territoriums bewusst. **In der gegenwärtigen Diskussion um polnische und tschechische Stützpunkte sollte daher nicht vergessen werden, dass auch Großbritannien und Dänemark den USA bereits die Unterstützung bei der Nutzung von Radareinrichtungen zugesagt haben.** Italien und Spanien sind schon aufgrund ihrer geographischen Nähe zum Mittleren und Nahen Osten sowie Nordafrika an solchen Systemen interessiert. Hinzu kommt, dass die NATO nach den Problemen mit der Aufstellung der NATO Response Force (NRF) und der Entwicklung des Air-Ground-Surveillance (AGS) Systems ein neues ‚Leuchtturmprojekt‘ mit integrativer Wirkung gut gebrauchen könnte. Schließlich haben die USA unmissverständlich klar gemacht, dass sie konkrete Fortschritte auf Seiten der europäischen Verbündeten erwarten.

Damit steigt innerhalb des Bündnisses der Handlungsdruck auch auf Deutschland, die eigenen strategischen Interessen im Bereich der Raketenabwehr zu definieren. **Die Frage ist nicht mehr, ob Raketenabwehrsysteme in Europa stationiert werden, sondern wo und in welchem Rahmen beziehungsweise Umfang.** Eine Stationierung von Raketenabwehrsystemen auf europäischem Territorium hat unweigerlich Auswirkungen für die deutsche Sicherheit. Der multilaterale Kontext der NATO bietet der deutschen Politik dabei die beste Option, eigene Interessen in die Waagschale zu werfen. Dazu gehören die kritischen Fragen, wie die politische Kontrolle und die militärischen Einsatzverfahren über den Einsatz dieser Systeme im Rahmen des Bündnisses geregelt werden. Hinzu kommt der Bereich der finanziellen Lastenteilung in der Allianz, da die USA die Gesamtkosten für die Architektur nicht alleine tragen werden. Schon auf dem nächsten NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 erwarten nicht zuletzt die Amerikaner konkrete Entscheidungen in diesen Punkten.

Proaktiv oder reaktiv? Der deutsche Beitrag zur NATO-Raketenabwehr

Damit steht die deutsche Politik vor einer Richtungsentscheidung in Sachen Raketenabwehr. Bleibt es weiterhin bei der eher reaktiven Politik, die eine weitgehende Verpflichtung vermeiden will? Oder will Deutschland den Prozess im Rahmen der NATO aktiver gestalten? Zwei-

⁹ Vgl. Alexander Bitter, *Die NATO und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest 2008*, SWP-Studie S 29, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2007, S. 27–8.

felsohne wäre die zweite Option sinnvoller, um politischen Einfluss zu nehmen. Dazu muss die deutsche Debatte um Raketenabwehr allerdings in wesentlichen Punkten weiterentwickelt werden.

Berlin sollte sich zunächst lösen von der selbstgewählten Verkürzung der Debatte auf russische Kritik und/oder amerikanischen Druck als handlungsleitendes Motiv für oder gegen eine Beteiligung an Raketenabwehr. **Im Zentrum sollte vielmehr die Erkenntnis stehen, dass Raketenabwehr nur eine militärische Komponente in einem neuen transatlantischen Ansatz von Abschreckung ist.** Die traditionelle, auf Vergeltung beruhende Abschreckung hat angesichts potentieller Bedrohungen durch neue staatliche und nicht-staatliche Akteure an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Sie ist zu ergänzen durch die Fähigkeit, dem potentiellen Gegner zu signalisieren, dass man in der Lage ist, seine Raketen abzufangen. So kann nicht nur das europäische/amerikanische Territorium vor einem Angriff geschützt werden, sondern auch die westliche Handlungsfreiheit in regionalen Krisen aufrechterhalten werden. Eine solche Herangehensweise stellt die eigenen, strategischen Interessen ins Zentrum der deutschen Debatte – und kann gleichsam einen Beitrag zur NATO-internen Diskussion leisten.

Zudem ist Deutschland gefordert, sich mit eigenen Vorschlägen zur Architektur der NATO-Raketenabwehr, zur finanziellen Beteiligung sowie zu Verfahren für den Einsatz der Systeme einzubringen. Hier wurden in jüngster Zeit von wissenschaftlicher Seite mögliche Optionen aufgezeigt; so ist beispielsweise die Einrichtung einer NATO-Planungsgruppe zur Raketenabwehr analog zur bereits bestehenden Nuklearen Planungsgruppe denkbar.¹⁰ Die Finanzierungsfrage könnte sich dabei als ein zentraler Hemmschuh für eine stärkere deutsche Beteiligung an einer NATO-Architektur erweisen. Denn die Raketenabwehrsysteme konkurrieren mit einer Reihe anderer militärischer Großprojekte sowie steigenden Personal- und Betriebskosten der Bundeswehr. Gleichwohl sind Finanzierungsmodelle denkbar, die den Kostenaufwand vertretbar erscheinen lassen.¹¹ Die kommenden Monate werden daher zeigen müssen, ob der sich abzeichnende Pragmatismus der gegenwärtigen deutschen Raketenabwehrpolitik ein wirklicher Trend oder lediglich eine Momentaufnahme ist.

¹⁰ Vgl. Bitter, *Die NATO und die Raketenabwehr*, S. 26–7.

¹¹ Ebda., S. 24–5.