

NATO UND RAKETENABWEHR: CHANCEN UND OFFENE FRAGEN

Die NATO definiert in ihrem in Lissabon verabschiedeten Strategischen Konzept den Aufbau einer allianzweiten Raketenabwehr als eine ihrer Kernaufgaben im Rahmen der kollektiven Verteidigung. Hauptziel ist die Generierung einer Schadensbegrenzungsoption für die europäische Bevölkerung. Um sicherzustellen, dass die Raketenabwehr die Beziehungen mit Russland nicht belastet und weiterer nuklearer Abrüstung nicht im Wege steht, hat die NATO Moskau zur Zusammenarbeit eingeladen. Das Projekt birgt grosse Chancen für die Allianz. Wichtige Fragen sind jedoch noch ungelöst.



Test einer iranischen Shahab-3-Rakete, 28. September 2009.

REUTERS/Stringer Iran

Erstmals in ihrer Geschichte strebt die NATO eine allianzweite Verteidigungsfähigkeit gegen Raketen an. Aufbauend auf dem vom Bündnis bereits im März 2005 lancierten Programm zum Schutz von Truppen im Einsatz gegen Kurz- und Mittelstreckenraketen (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*, ALTBMD), soll nun darüber hinaus das gesamte Territorium geschützt werden können. Entsprechende Kapazitäten sollen ab 2011 schrittweise aufgebaut werden, wobei zunächst der Schutz europäischer NATO-Mitglieder im Vordergrund steht. Der Zeithorizont für die Etablierung des Systems erstreckt sich bis ca. 2018. Um die Beziehungen zu Russland nicht zu belasten, wurde Moskau am NATO-Gipfel im November 2010 in Lissabon zur Zusammenarbeit eingeladen (vgl. CSS Analyse Nr. 85). Bis zum Treffen der NATO-Verteidigungsminister im Juni 2011 soll ein Aktionsplan zur konkreten Ausgestaltung der Raketenabwehrpläne vorliegen.

Selbstverständlich spielen die US-Raketenabwehrprogramme, die mit den Kapazitäten europäischer Bündnispartner verknüpft werden sollen, beim Aufbau des geplanten Systems die wichtigste Rolle. Unter Präsident George W. Bush hatten die USA noch nationale Raketenabwehrpläne forciert. In Polen und Tschechien sollten Elemente der hauptsächlich für den Schutz der USA vorgesehenen Verteidigungsarchitektur auf der Basis bilateraler Verträge errichtet werden. Dieses Vorhaben wurde von Russland mit Hinweis auf die eigenen Sicherheitsinteressen massiv kritisiert. Als der neue US-Präsident Obama Bushs Pläne aufgab, glaubten viele an das Ende der Raketenabwehr. Dies erwies sich jedoch als Fehleinschätzung. Die USA bleiben am Aufbau einer Raketenabwehr interessiert, setzen nun jedoch andere Akzente. Erstens orientiert sich Washington an der wahrscheinlicheren Bedrohung: Eher wird Europa von Mittelstreckenra-

keten aus dem Nahen Osten erreichbar sein als die USA durch Interkontinentalraketen. Zweitens wird konsequenterweise die NATO, deren gesamtes Territorium geschützt werden soll, als Bündnis in die Planungen einbezogen. Dies soll den Zusammenhalt der Allianz stärken. Drittens ist der Obama-Administration an höherer Flexibilität bei gleichzeitiger Zuverlässigkeit der Systeme gelegen. Deshalb legt sie den Fokus zunächst auf seegestützte Abwehrraketen, die teilweise bereits bei den US-Streitkräften eingeführt sind. Erst später sollen landgestützte Abfangraketen hinzukommen. Viertens soll von Anfang an versucht werden, Russland in den Aufbau einer Raketenverteidigungsarchitektur für die Allianz einzubeziehen.

Über die konkrete Ausgestaltung der NATO-Raketenabwehrarchitektur ist noch nicht entschieden worden. Schon jetzt ist aber absehbar, dass die Hauptlast von den USA getragen werden wird. Sie stellen den grössten Teil der militärischen Hardware wie Radare und Interzeptoren. Insofern untermauert Washington mit dem Raketenabwehrprojekt seinen Führungsanspruch in der Allianz. Die amerikanischen Elemente müssen mit von der NATO derzeit aufgebauten Fähigkeiten zum Schutz von Truppen im Einsatz – etwa mit Patriot-Abwehrsystemen – verknüpft werden. Die NATO selbst müsste lediglich überschaubare Beträge finanzieren, aktuell ist von rund 200 Mio. Euro über einen Zeithorizont von zehn Jahren die Rede. Doch damit wären nur die Kosten für die Verbindung einzelner Abwehrmodule abgedeckt. Darüber hinaus sind die Bündnismitglieder

zu nationalen Investitionen eingeladen. Angesichts schrumpfender Verteidigungsetats halten sich einige Staaten mit entsprechenden Zusagen zurück.

Weiterhin offen ist auch die Frage von Kommando- und Entscheidungsgewalten. Im Falle eines Raketenangriffs müsste das Abfangsystem innerhalb weniger Minuten aktiviert werden. Für Konsultationen bliebe keine Zeit. NATO-Kommandeure müssten im Voraus für den Einsatz der Abwehr raketen autorisiert werden. Mit Verweis auf einen möglichen Fehlalarm missfällt dies einigen Verbündeten.

Hauptbedrohung: Irans Raketenprogramm

Die Notwendigkeit einer Raketenabwehr wird häufig mit der zunehmenden Verbreitung von Offensivraketen und entsprechenden Technologien begründet. NATO-Generalsekretär Rasmussen verweist auf mehr als 30 Länder, die über die technischen Fähigkeiten zur Herstellung ballistischer Raketen verfügen. Daher müssen NATO-Truppen im Einsatz zur Sicherstellung ihrer Operationsfähigkeit gegen Raketenbeschuss geschützt werden können. Für die Bevölkerungen werden ballistische Flugkörper vor allem dann zu einer *umfassenden* Gefahr, wenn mit ihnen Kernwaffen oder auch chemische Waffen verschossen werden können. Mit Raketen und Kernwaffen ausgestattet ist ein Gegner in der Lage, innerhalb kürzester Zeit sehr umfangreichen Schaden anzurichten, selbst wenn seine Angriffswaffen wenig zielgenau sind.

Auch wenn die NATO mit Rücksicht auf die Türkei in ihrem Strategischen Konzept keine Namen nennt, so ist Iran derzeit das einzige Land, das in den kommenden Jahren die Fähigkeit erwerben könnte, Zentraleuropa mit nuklear bestückten Raketen zu bedrohen. Schon jetzt liegen weite Teile der NATO-Südflanke sowie von NATO-Partnerländern im Radius der von Teheran entwickelten Raketen. Im Moment ist damit allerdings noch keine nukleare Bedrohung verknüpft.

Die bei den iranischen Streitkräften in verschiedenen Varianten eingeführte Schahab-3-Rakete dürfte eine maximale Reichweite von ca. 2000 km haben. Unklar bleibt, ob dieses Maximum auch mit einem Wurfgewicht von ca. 1000 kg – dem angenommenen Mindestgewicht eines atomaren Sprengkopfs – erreicht wird. Bei der Schahab-3 handelt es sich um eine einstufige Flüssigtreibstoffrakete auf der Basis der

nordkoreanischen NoDong, letztlich also um die sowjetische Scud-Raketentechnologie der 1950er/60er-Jahre. Im November 2008 testete Iran erstmals die neue Sajjil-Rakete. Anders als die Schahab nutzt diese Rakete einen Feststoffantrieb sowie zwei Stufen. Für ein Land wie Iran handelt es sich dabei um einen technologischen Quantensprung, auch wenn die Zuverlässigkeit des Systems fraglich ist und die Zielgenauigkeit gering bleibt. Iran hat damit zumindest den Einstieg in die Mehrstufentechnologie geschafft, deren Beherrschung erforderlich ist, um die Reichweiten über das Schahab-Programm hinaus wesentlich zu steigern. Der wichtigste Vorteil des Feststoffantriebes besteht darin, dass diese Raketen vor dem Start nicht zeitaufwändig betankt werden müssen, sondern praktisch jederzeit zur Verfügung stehen. Für die Massenproduktion solcher Raketen mangelt es Iran jedoch noch an der entsprechenden industriellen Fertigungsinfrastruktur.

Ob Iran sein Raketenprogramm in den nächsten Jahren erfolgreich fortsetzen können wird, hängt von schwer einzuschätzenden Faktoren wie der Wirkung von Sanktionen, der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sowie dem Umfang und der Qualität ausländischer Unterstützung ab, die Iran offensichtlich immer noch erfährt. Unklar bleibt ebenfalls, ob Teheran seinen Weg hin zum Aufbau atomarer Kapazitäten fortsetzen wird. Kommt es zu einer überprüfbareren und nachhaltigen diplomatischen Lösung im Streit um das iranische Atomprogramm, dürfte die NATO ihr Raketenabwehrprojekt zwar nicht aufgeben, wohl aber mit verminderter Intensität und Geschwindigkeit fortsetzen.

Defizite nuklearer Abschreckung

Weshalb beabsichtigt die NATO angesichts ihres nuklearen Abschreckungspotenzials den Aufbau einer Raketenabwehr? Zum einen ist ein versehentlicher Raketenbeschuss Irans oder eines anderen Landes nicht auszuschließen. Dies allein würde den Aufbau einer Raketenabwehr mit dem Ziel des Bevölkerungsschutzes jedoch nicht rechtfertigen. Ziel der NATO-Raketenabwehr ist zum anderen die Erarbeitung einer Schadensbegrenzungsoption. Die Bevölkerung soll gegenüber der einzigen denkbaren in den kommenden Jahren von Staaten ausgehenden Gefahr geschützt werden, gegen die es derzeit noch keine wirksamen militärischen Vorkehrungen gibt. Eine solche Schadensbegrenzungsoption könnte in Krisen deeskalierend wirken. Gegnerische Angriffspotenziale müssten nicht zwingend

frühzeitig mit eigenen Offensivoperationen ausgeschaltet werden. Auch könnten Vergeltungsschläge auf einem weit niedrigeren Niveau angesiedelt werden als dies der Fall wäre, wenn ein Angreifer in einer völlig ungeschützten Bevölkerung maximalen Schaden bewirkt hätte. Zudem erhöht Raketenabwehr die Unsicherheit des Angreifers hinsichtlich seines potenziellen Erfolgs.

Sollte Iran in die Lage kommen, Zentraleuropa mit Atomraketen erreichen zu können, würden die atomaren Fähigkeiten der NATO bzw. der USA sicherlich ausreichen, um Teheran von einem Angriff abzuschrecken. Möglicherweise geht es aber künftig gar nicht darum, ob das Bündnis Iran abschrecken kann, sondern ob Iran die NATO bzw. den Westen abzuschrecken in der Lage ist. Diese Frage stellt sich dann, wenn eine militärische Intervention im Mittleren Osten im Raume stehen sollte, die ungewünschter, mit dem Völkerrecht unvereinbarer iranischer Einflussnahme oder Aggression entgegenwirken soll. In einer solchen Krise wäre eine nukleare Eskalation angesichts von Zeitdruck und Informationsmangel auf allen Seiten nicht völlig auszuschließen. Die NATO täte in einer solchen Situation gut daran, über eine Schadensbegrenzungsoption zu verfügen.

Raketenabwehr als Ersatz für die nukleare Teilhabe in der NATO?

Im Vorfeld des NATO-Gipfels wurde viel über die Verknüpfung des Aufbaus einer Raketenabwehr mit der nuklearen Abrüstung diskutiert. Besonders Frankreich widersetzte sich aber erfolgreich den vor allem in Deutschland verbreiteten Überlegungen, das Allianzabwehrprojekt perspektivisch zum Ersatz der nuklearen Abschreckung werden zu lassen. Im Strategischen Konzept bekennt sich die NATO zwar zur Vision einer Welt ohne Kernwaffen. Auch wird unterstrichen, dass Atomwaffen nur unter extremen Umständen eingesetzt würden. Wie schon in früheren NATO-Konzepten bleibt aber die Abschreckung, die auf einem angemessenen Mix zwischen konventionellen und nuklearen Fähigkeiten beruht, das Kernelement der Allianzstrategie. Solange es Atomwaffen gibt, solange bleibt die NATO eine nukleare Allianz, lautet die Quintessenz des Lissabonner Dokuments. Zugleich wird jedoch beabsichtigt, die Bedingungen für die weitere Reduzierung der noch in Europa stationierten US-Kernwaffen zu schaffen. Voraussetzung dafür ist vor allem die Bereitschaft Russlands, die Transparenz hinsichtlich seiner in Europa stationierten

Atomwaffen zu erhöhen und sie von der Grenze zur NATO wegzuverlegen.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Debatte über die Zukunft der nuklearen Teilhabe innerhalb der NATO andauern (vgl. CSS Analyse Nr. 74 [☞](#)). Deutschland, die Niederlande, Belgien und Italien unterhalten Luftstreitkräfte, die für den Einsatz von in diesen Ländern gelagerten US-Atomwaffen vorgesehen sind. Überdies verfügen die USA in Italien sowie in der Türkei – auch dort sind US-Atomwaffen stationiert – über eigene Flugzeuge, mit denen Nuklearwaffen eingesetzt werden können. Deutschland, die Niederlande und Belgien setzen sich zusammen mit Nicht-Stationierungsländern wie Norwegen für einen baldigen Abzug dieser Nuklearwaffen ein. Italien und die Türkei sind zurückhaltender. Während Rom einen Einflussverlust fürchtet, will Ankara bei einem Abzug der US-Atomwaffen aus anderen NATO-Staaten nicht als einziges Stationierungsland verbleiben. Zudem stellt sich die Frage, ob die Türkei im Fall einer möglichen iranischen Nuklearbewaffnung bei einem Abzug der amerikanischen Kernwaffen Anreize hätte, selbst Atomwaffen zu bauen. Auch viele neue NATO-Partner lehnen einen totalen Abzug der amerikanischen Nuklearwaffen aus Europa ab. Sie befürchten, dieser könnte das Ende der US-Militärpräsenz in Europa einläuten – eine Entwicklung, die sie mit Blick auf das von ihnen noch immer als problematisch eingeschätzte Russland verhindern wollen.

Angesichts der Alterung der nuklearen europäischen Trägersysteme steht die NATO unter Entscheidungsdruck. Bei weiter schrumpfenden Verteidigungshaushalten stellt sich die Frage, ob die nukleare Teilhabe *und* eine NATO-Raketenabwehr finanziert werden können. Einiges spricht dafür, dass sich die Waagschale in den kommenden Jahren zugunsten der NATO-Raketenabwehr neigen könnte. Washington wäre damit weiterhin mit einem militärischen Grossprojekt an Europa gebunden. Dies läge im Interesse vieler neuer NATO-Länder, die eine Schwächung des Bündnisses verhindern möchten. Mit dem Aufbau einer NATO-Raketenabwehr würde die nukleare Teilhabe von der Last entbunden, die wichtigste militärische transatlantische Klammer darzustellen. Da es sich um ein Allianzprojekt handelt, verfügten die Partner der USA auch über Mitspracherechte. Zudem könnte ein effektiver Schutz gegenüber iranischen Nuklearbedrohungen die Türkei von der Entwicklung eigener Atomwaffen abhalten.

Kooperation mit Russland

Die grösste politische Herausforderung im Zusammenhang mit der geplanten Raketenabwehr besteht darin, Russland deutlich zu machen, dass sich diese nicht gegen seine Interessen richtet. Daher hat die NATO Russland zur Zusammenarbeit eingeladen. Russlands Präsident Medwedew hat darauf anlässlich des Lissabonner Gipfels grundsätzlich positiv reagiert. Beiden Seiten eröffnen sich somit grosse Chancen. Eine erfolgreiche Kooperation bei der Raketenabwehr wäre ein wichtiger Baustein einer von der Allianz in Lissabon ausdrücklich angestrebten umfassenden Annäherung zwischen der NATO und Russland.

Bereits in ihrer *Nuclear Posture Review* hatte die Obama-Administration Russland einen Dialog über eine weitreichende Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr angeboten. Amerikanische und russische Sensoren könnten integriert und Tests, Manöver, Übungen und Simulationen gemeinsam durchgeführt werden. Dies würde ermöglichen, gemeinsame Bedrohungsanalysen und Lagebilder zu erstellen. Dabei könnten russische Radaranlagen einbezogen werden. Was von den USA offenbar nicht angestrebt wird, ist eine gemeinsame Befehlsgewalt über ein Abwehrsystem. Vielmehr sieht man in Washington vor, dass ein – vermutlich amerikanischer – NATO-General mit der Befehlsgewalt betraut wird, so wie dies das Bündnis bereits mit seiner integrierten Luftabwehr praktiziert.

Die russische Position ist widersprüchlich. Einerseits will man über die amerikanischen Vorstellungen hinausgehen und strebt nicht zwei miteinander verbundene Abwehrsysteme an, sondern ein integriertes. Andererseits gibt es grundsätzliche Vorbehalte gegen eine Zusammenarbeit. Vor allem russische Militärs argwöhnen noch immer, den USA und der NATO gehe es letztlich doch darum, die russische nukleare Zweitschlagfähigkeit zu unterlaufen. Diese Besorgnis brachte Präsident Medwedew in Lissabon vor der Presse zum Ausdruck. Er machte deutlich, dass Russland in Fragen der Raketenabwehr volle Gleichberechtigung einfordert. Moskau ist sich darüber im Klaren, dass seine Fähigkeiten weit hinter den amerikanischen hinterherhinken. Dies läuft dem russischen Anspruch zuwider, mit den USA auf Augenhöhe zu kooperieren. Zur Knacknuss könnte sich die Frage der Kommandostruktur entwickeln. Moskaus Vorstellungen hinsichtlich eines gemeinsamen Kommandos sind noch sehr weit von den in der Allianz angestellten

Die Schweiz und die Raketenabwehr

- ▮ Das Thema Raketenabwehr rangiert auf der sicherheitspolitischen Traktandenliste der Schweiz nicht auf den vorderen Plätzen. Die Frage wird im VBS jedoch verfolgt.
- ▮ Grundsätzlich geht man von einer gewissen Erhöhung der potenziellen Bedrohung aus, weil eine wachsende Anzahl Staaten über die notwendige Technologie verfügt und die Reichweite der Raketen sich vergrössert hat.
- ▮ Die Schweiz gilt nicht als prioritäres Ziel eines möglichen Angriffs. Eine Bedrohung wird jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen.
- ▮ Der autonome Aufbau einer relevanten Raketenabwehr übersteigt technisch und finanziell die Möglichkeiten der Schweiz und wird zurzeit nicht angestrebt.
- ▮ Eine internationale Kooperation im Bereich der Raketenabwehr würde heikle neutralitätspolitische und -rechtliche Fragen aufwerfen. Aufgrund fehlender konkreter Kooperationsabsichten wurden nach den Beschlüssen der NATO am Gipfel von Lissabon bisher aber keine spezifischen neutralitätsrelevanten Abklärungen vorgenommen.

Überlegungen entfernt, die eher auf getrennten Kommandosträngen beruhen.

Ausblick

Das Projekt einer allianzweiten Raketenabwehr birgt für die NATO die grosse Chance, neuen Zusammenhalt zu demonstrieren. Dennoch sind innerhalb der Allianz auch künftig strittige Debatten zu diesem Thema zu erwarten. Die Kosten werden ebenso dazu Anlass geben wie Fragen nach der Effektivität eines Schutzschirms. Auch die Problematik der künftigen Kommandostruktur einer Raketenabwehr wird die Allianz weiter beschäftigen. Vor allem aber wird die Zukunft des Projekts wesentlich davon abhängen, inwiefern Russland von einer Zusammenarbeit überzeugt werden kann. Gelingt dies, hätte die Raketenabwehr auch einen wichtigen Beitrag für die Annäherung der ehemaligen Kontrahenten geleistet. Anderenfalls werden diejenigen NATO-Partner, für die die guten Beziehungen zu Russland sehr wichtig sind, dem NATO-Raketenabwehrprojekt kritisch gegenüberstehen.

- ▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler analysen@sipo.gess.ethz.ch
- ▮ Bezug und Mailingliste: www.ssn.ethz.ch