

A decorative background consisting of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red, scattered across the upper half of the page.

Der INF-Vertrag vor dem Aus – Bedrohung oder Chance für die internationale Rüstungskontrolle?

Perspektiven aus Russland, den USA und Deutschland

JEWGENI BUSCHINSKI, JEFFREY EDMONDS UND ULRICH KÜHN

Dezember 2018

- Der Konflikt um den Vertrag zur Vernichtung von nuklearen Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag) ist geprägt von gegenseitigen Vorwürfen. Welche Sichtweisen nehmen beide Vertragsparteien ein und wie sollen sich die EU-Mitgliedstaaten dazu verhalten? In drei kurzen Artikeln werden die amerikanische, russische und europäische Sicht durch drei Autoren dargestellt.
- Aus amerikanischer Sicht ist das bestehende Abkommen weitgehend veraltet und spiegelt nicht die technischen und geopolitischen Veränderungen wider, die seit seiner Unterzeichnung stattgefunden haben. Jeffrey Edmonds weist darauf hin, dass auch die Verstöße Russlands die Rüstungskontrolle schwächen und daher nicht einfach hingenommen werden dürfen. Ein Aufkündigen des Vertrages ist aus seiner Sicht möglicherweise ein notwendiger Schritt, um am Ende wieder zu einem geteilten Verständnis über die Sicherheitslage zu kommen.
- Aus russischer Sicht sind die USA schon seit Längerem nicht mehr an den gemeinsamen Verträgen interessiert. Jewgeni Buschinski verdeutlicht, dass die russischen Sorgen um amerikanische Vertragsverletzungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden; die amerikanische Kritik nie ausreichend begründet, um darauf reagieren zu können. Die gegenseitigen Verdachtsmomente könnten jedoch auf Expert_innenebene geklärt und der INF-Vertrag somit gerettet werden.
- Die EU-Mitgliedstaaten würden durch das Ende des INF-Vertrages vor schwierige Entscheidungen gestellt, bei der durchaus unterschiedliche Positionen zum Tragen kämen. Ulrich Kühn betont, dass die EU jedoch sowohl auf Russland als auch auf die USA Druck ausüben muss, um die Rüstungskontrolle zu erhalten und einen erneuten Rüstungswettlauf zu verhindern. Helfen könnte hierbei der Schulterschluss mit Ostasien, das sich in einer vergleichbaren Lage befindet.



Vorbemerkungen

Peer Teschendorf

Am 20. Oktober 2018 erklärte der amtierende amerikanische Präsident am Rande eines Wahlkampfauftrittes die Absicht der USA, aus dem INF-Vertrag auszusteigen. Zwei Tage später reiste der Nationale Sicherheitsberater John Bolton zu einer bereits länger geplanten Reise nach Moskau und legte dort Washingtons Gründe für den Ausstieg dar. Zwar gab es deutliche Reaktionen auf die Äußerungen der amerikanischen Regierung, aber in Anbetracht der Tatsache, dass hier ein weiterer Grundpfeiler der mühsam aufgebauten europäischen Sicherheitsarchitektur wegzubrechen droht, waren die Reaktionen auch auf russischer Seite vergleichsweise verhalten. Man zeigte sich auf diese Situation vorbereitet, da die USA aus russischer Perspektive bereits seit Langem am Ende des Rüstungskontrollregimes arbeiten. Auch die USA argumentieren nicht mehr nur mit Verstößen vonseiten Russlands, sondern auch mit neuen Herausforderungen durch China und somit einer Notwendigkeit zur Aufrüstung auch mit neuen Waffensystemen. Das sich abzeichnende Ende des INF-Vertrages liegt damit nicht mehr in erster Linie auf der Ebene technischer Verstöße begründet, vielmehr zehren die veränderten politischen Realitäten und Kräfteverhältnisse an der Substanz eines Vertrages, der im Zeitalter der Blockkonfrontation entstanden ist.

Die Vorwürfe sind bekannt und könnten bei beiderseitigem Interesse an einer Aufrechterhaltung des bestehenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimes vermutlich besprochen und aus dem Weg geräumt werden. Das dies trotz Gesprächen bisher nicht gelang, deutet auf eine abnehmende Bedeutung des alten Vertrages hin. Zugleich zeigen beide Seiten Interesse an einem neuen, aktualisierten Abrüstungsregime; allerdings scheinen Verhandlungen darüber aufgrund der aktuellen Konfliktlage und der zunehmenden Komplexität der Akteure in diesem Feld eher unwahrscheinlich.

Europa steht in diesem Konflikt zwischen den Fronten und muss für sich bestimmen, wie es reagieren wird, wenn das Ende des INF-Vertrages die Stationierung von neuen Waffensystemen in der EU ermöglicht. Ein denkbarer Weg wird im dritten Artikel vorgeschlagen: der Schulterchluss mit dem asiatischen Raum. Nachfolgend werden zunächst die Positionen Russlands und der USA dargestellt. Die jeweiligen Perspektiven müssen ernstgenommen werden, sofern das bestehende Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime erhalten oder auch ein neues aufgebaut werden soll. Die EU ist aufgerufen, die Initiative hierfür zu befördern.



Danke INF, es ist Zeit zu gehen!

Wie man den INF-Vertrag hinter sich lassen kann

Jeffrey Edmonds

Der mögliche Ausstieg¹ der Vereinigten Staaten aus dem Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF) verbreitete Bestürzung und Spekulationen über weite Teile der Rüstungskontrollgemeinschaft, sowohl in den USA als auch in Russland. Im Juli 2014 verkündeten die USA, Russland verstoße² gegen den Vertrag³, der landgestützte Raketen mit einer Reichweite von 500 bis 5.500 Kilometer verbietet, durch Tests und die Produktion sogenannter SSC-8-Raketen⁴. Russlands Verstoß gegen diesen Vertrag ist in Anbetracht der Diskrepanz bezüglich der Schlagfähigkeit im Bereich der Mittelstreckenraketen, welche die USA begünstigt, keine große Überraschung. Es ist daher kaum wahrscheinlich, dass Russland aufgrund dieser Ungleichheit den Anforderungen des Vertrages künftig wieder entsprechen wird. Dennoch verbinden viele den bevorstehenden Ausstieg aus dem Vertrag mit der Haltung der Trump-Administration gegenüber Rüstungskontrolle im Allgemeinen sowie dem New-START-Vertrag⁵ im Besonderen. Doch unabhängig von der Auffassung der Regierung in Bezug auf Rüstungskontrolle verhindern Russlands andauernde Verstöße gegen den INF-Vertrag jedes weitere Abkommen in diesem Bereich und sind ein Hindernis für die Gespräche, die beide Länder bezüglich der aktuellen Sicherheitslage führen müssen.

Von einem rein militärischen Standpunkt aus begünstigt der INF-Vertrag die USA gegenüber Russland. Er verbietet landgestützte Raketen, schränkt die see- und luftgestützten Raketen aber nicht ein. Aufgrund der verhältnismäßigen Größe und des höheren Potenzials der USA in Bezug auf See- und Luftstreitkräfte grenzt der Vertrag Russland somit stärker ein als die Vereinigten Staaten.

Im Gegensatz zu Russland sind die USA beispielsweise immer noch in der Lage, signifikante Mittelstreckensysteme zu entwickeln. Zwar kann auch Russland präzise Langstreckenraketen für seine Marine und Luftwaffe zügig einsetzen,⁶ dennoch steht Russland immer noch viel weniger Potenzial zur Verfügung als den Streitkräften der USA.

Dieser Kraftunterschied ist mit hoher Wahrscheinlichkeit die treibende Kraft hinter Russlands Entscheidung, gegen den Vertrag zu verstoßen. Aufgrund der konfrontativen Beziehung⁷ zwischen Russland und den USA sowie der internationalen Gemeinschaft, welche die USA seit dem Ende des Kalten Krieges anführt, ist es nicht überraschend, dass die russische Führung es als notwendig erachtet, sich mit dieser Schwäche im russischen Arsenal zu befassen. Russlands Unbehagen⁸ gegenüber dem Vertrag ist zudem nichts Neues: Laut Frank Miller, einem ehemaligen hohen Beamten des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums, hat der russische Verteidigungsminister Sergei Iwanow während der Präsidentschaft George W. Bushs gegenüber dem damaligen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld Bedenken hinsichtlich des Vertrages geäußert und sogar einen gemeinsamen Ausstieg aus dem INF vorgeschlagen. Natürlich beschuldigt Russland die USA, den Vertrag ebenfalls zu verletzen, indem sie behaupten, das Aegis-Ashore-System, welches einen Teil des Aegis-Ballistic-Missile-Defense-Systems darstellt, könne schnell in eine Mittelstrecken-Abschussplattform verwandelt werden – eine Behauptung, die vom Pentagon bestritten wird.⁹

1. <https://www.nytimes.com/2018/10/19/us/politics/russia-nuclear-arms-treaty-trump-administration.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>

2. <https://www.state.gov/t/avc/rls/2017/276361.htm>

3. <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

4. <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/ssc-8.htm>

5. <https://www.state.gov/t/avc/newstart/>

6. <http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2018/july-2018-navy-naval-defense-news/6369-russia-to-upgrade-its-3m-14-kalibr-cruise-missiles.html>

7. <https://www.rt.com/news/376901-putin-munich-speech-2007/>

8. <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2018/10/24/inf-treaty-the-problem-with-the-arms-control-community/>

9. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/top-pentagon-official-disputes-russian-claims-that-aegis-ashore-violates-inf-treaty>



Eine der Hauptschwierigkeiten in der andauernden Diskussion um die vermeintliche russische Verletzung des INF-Vertrages ist der Tatsache geschuldet, dass der US-amerikanische Beweis einer solchen Verletzung aktuell geheim ist und noch nicht veröffentlicht wurde. Manche stellen die Beweiskraft infrage,¹⁰ doch sollte beachtet werden, dass es dafür ein Verfahren¹¹ in der US-Regierung gibt und die Prüfung der Vertragsverletzung durch die amerikanische Regierung nicht auf politischem Gehabe oder willkürlichen Ansichten beruht. So stellen die US-amerikanischen Geheimdienste in einer solchen Situation zunächst fest, dass ein bestimmtes Land Handlungen vornimmt, die mit einem Vertrag nicht vereinbar sind, woraufhin das Außenministerium beurteilt, ob dieses Land tatsächlich gegen den Vertrag verstößt. Angesichts der in den USA geltenden strengen Bedingungen und gesetzlichen Hürden für die Verkündung eines vertragswidrigen Verhaltens eines Landes und der entsprechenden Vorwürfe der USA gegenüber Russland, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass handfeste Beweise vorliegen.

Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass die russische Regierung unerwartet einen Gang hochschaltet und – ohne sich an die Auflagen des INF-Vertrages zu halten – mit der Produktion von erheblichen Mengen an SSC-8-Raketen beginnen könnte. Diese Schlussfolgerung ist allerdings fehlgeleitet. Die Entwicklung und der Beginn der Aufstellung dieses Systems durch Russland steht mit großer Wahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit dem schon erwähnten wahrgenommenen Kraftunterschied. So gibt es derzeit keine signifikante ungenutzte Produktionskapazität in Russland, die plötzlich unerwartet auftauchen könnte. Die SSC-8 ist lediglich ein Teil eines großen Modernisierungsprogramms und wird zusammen mit einer wachsenden Anzahl an Raketentypen produziert, die Russland bereits jetzt produziert.

Dennoch gibt es berechtigte Bedenken in Hinsicht auf die Botschaft des plötzlichen Ausstiegs aus dem INF, die Sichtweise der Regierung bezüglich der Rüstungskontrolle im Allgemeinen sowie des New-START-Vertrages¹² im Besonderen, welcher 2010 von den USA und Russland vereinbart wurde und die Anzahl der von beiden Ländern aufgegebenen Nuklearwaffen einschränkt. Der

Vertrag läuft 2021 aus, kann aber für weitere fünf Jahre verlängert werden. Präsident Trump hat wiederholt seine Abneigung¹³ gegenüber diesem Vertrag geäußert, obwohl dies eher seiner Aversion gegen alle Obama-bezogenen Positionen geschuldet ist und weniger seinem Verständnis über den Wert eines Rüstungskontrollabkommens. Dennoch würde ich eine Verlängerung des New-START-Vertrages noch nicht aufgeben. Es ist eher wahrscheinlich, dass Präsident Trump sich selbst den Verdienst für eine umfangreichere und bessere Vereinbarung zuschreiben möchte, wenngleich nicht klar ist, wie diese Vereinbarung aussehen würde.

Ein Großteil des Rüstungskontrollregimes scheint zusammenzubrechen – und das ist nicht wirklich überraschend. Die während und zum Ende des Kalten Krieges getroffenen Vereinbarungen sind weitgehend veraltet und spiegeln nicht die technischen und geopolitischen Veränderungen wider, die seitdem stattgefunden haben. Obwohl es für die USA und Russland besser gewesen wäre, wenn beide gemeinsam aus dem INF-Vertrag ausgestiegen wären, ist es für die USA wichtig zu betonen, dass die Verletzung von Abkommen Konsequenzen nach sich zieht. Das Tolerieren endloser Vertragsverletzungen schwächt nur das Rüstungskontrollregime und bewahrt es nicht.

Es ist an der Zeit, dass sowohl die USA als auch Russland nach einem neuen Verständnis in der aktuellen Sicherheitslage streben. Aufgrund der verschiedenen Aktionen beider Seiten, die gegenseitig als destabilisierend wahrgenommen werden, wird dies ein gutes Stück Arbeit verlangen. Eines ist sicher: Es wird für fast jede US-Regierung unmöglich sein, nach neuen Rüstungskontrollabkommen zu streben, solange der INF noch besteht und Russland diesen weiterhin verletzt. Jegliche Zuversicht bezüglich der Vorstellung, dass Russland den Vertrag auf einmal einhalten werde, ist eine Wunschvorstellung. Moskau verstößt gegen den Vertrag aus einer nüchternen Berechnung über das Gleichgewicht der militärischen Fähigkeiten zwischen Russland und den USA. Daher müssen die USA und ihre Verbündeten Schritte einleiten, um die Bedrohung, welche die Raketen mit sich bringen, zu entschärfen, sich indes gleichzeitig um neue Rahmenbedingungen für die Rüstungskontrolle bemühen, welche die Realität der heutigen geopolitischen Landschaft widerspiegeln.

10. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2018/russian-and-us-policies-inf-treaty-endanger-arms-control>

11. <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty>

12. <https://www.state.gov/t/avc/newstart/>

13. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-interview-highlights-idUSKBN1622RG>



Rüstungskontrolle – leicht zu beenden, aber schwer aufzubauen

Russland hat kein Interesse am Ende des INF-Vertrages

Jewgeni Buschinski

Am 20. Oktober 2018 hat der Präsident der USA, Donald Trump, angekündigt, dass die Vereinigten Staaten aus dem Abkommen über die Vernichtung der Mittel- und Kurzstreckenraketen (INF-Vertrag) aussteigen wollen. Gegenwärtig ist der INF-Vertrag einer der beiden geltenden Verträge über nukleare Rüstungskontrolle, die zwischen Russland und den USA geschlossen worden sind. Der zweite Vertrag, über die weitere Reduzierung von strategischen Offensivwaffen (New START), läuft 2021 aus. Sollte der INF-Vertrag aufgelöst und der New-START-Vertrag nicht um weitere fünf Jahre verlängert werden, wie es der Vertrag vorsieht, und darüber hinaus kein neuer Vertrag geschlossen werden, würde das System der nuklearen Rüstungskontrolle, wie es sich seit den 1970er-Jahren herausgebildet hat, aufhören zu existieren. Genauso würde der Begriff der strategischen Stabilität seinen Sinn verlieren, der auf diesen Verträgen beruht.¹ Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass auch der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NPT) von 1968 und sogar der Vertrag über das allumfassende Verbot von Kernwaffenversuchen (CTBT) von 1996, wenn nicht *de jure*, dann doch *de facto*, auseinanderbrechen würden.

Bevor man die Perspektive eines endgültigen Endes des INF-Vertrages beurteilt, sollte man sich die Dimension der Entscheidungen über den Abbau der nuklearen Arsenale, die seinerzeit von führenden Repräsentant_innen der UdSSR und der USA getroffen wurden, in Erinnerung rufen.

Der unbefristete Vertrag über die Eliminierung der Mittel- und Kurzstreckenraketen wurde 1987 in Washington unterzeichnet. Er sieht vor, dass nicht nur alle US-amerikanischen und sowjetischen Mittelstreckenraketen (mit einer Reichweite von 1.000 bis 5.500 Kilometer), sondern auch alle Raketen kürzerer Reichweite (von 500

bis 1.000 Kilometer) zu vernichten sind. Darüber hinaus verbietet der Vertrag, derartige Raketen herzustellen, zu testen und zu stationieren. Es handelt sich also um einen Vorläufer des Vertrages über die Reduzierung und Begrenzung strategischer Offensivwaffen zwischen der UdSSR und den USA (START-I-Vertrag).

Bei der Umsetzung des INF-Vertrages musste die UdSSR bis Mitte 1991 doppelt so viele Raketen wie die USA (1.846 zu 846) verschrotten, fast dreimal so viele Startanlagen (825 zu 289) und fast siebenmal so viele Raketenstützpunkte abbauen (69 zu 9). Die verschrotteten sowjetischen Raketen konnten viermal so viele nukleare Sprengköpfe tragen wie die US-amerikanischen (3.154 zu 846).

Die einzige Art von Raketen, von denen die USA mehr als die UdSSR verschrotteten, waren landgestützte Marschflugkörper (443 zu 80). Für die USA war dies jedoch nicht prinzipiell wichtig, da sie über eine große Anzahl von seegestützten (Tomahawks) und luftgestützten (ALCM-B) Marschflugkörpern verfügten, deren Bestand bis Mitte der 1990er-Jahre bis auf 7.000 Stück vergrößert werden sollte. Gegenwärtig verfügen die See- und Luftstreitkräfte der USA über mehr als 10.000 Marschflugkörper.

Das ist die Geschichte der umgesetzten Rüstungsreduzierungen. Wie sieht aber heute die Situation um die Mittelstreckenraketen aus? In den Jahren, die seit dem Abschluss des INF-Vertrages vergangen sind, hat sich die Lage um diese Raketenklasse grundlegend verändert. Sechs Staaten – China, Indien, Pakistan, Israel, Iran und Nordkorea – verfügen heute über landgestützte ballistische Mittelstreckenraketen mit nuklearer Bestückung. Einige weitere Staaten besitzen zudem konventionell bestückbare Raketen dieser Klasse. Die Mitte der 2000er-Jahre unternommene Initiative Russlands, den INF-Vertrag multilateral zu erweitern, fand vorhersehbar keine Unterstützung.

1. Neben dem INF- und dem START-Vertrag handelt es sich hierbei um den ABM-Vertrag über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen, aus dem die USA aber bereits 2002 einseitig ausgeschieden sind.



In den letzten vier Jahren haben Russland und die USA intensiv über die INF-Problematik verhandelt. Anlass für diese Verhandlungen waren die Mitte 2014 von den Amerikaner_innen vorgebrachten Beschuldigungen, Russland wolle angeblich landgestützte Marschflugkörper, die vor einigen Jahren bereits getestet worden seien, in die Bewaffnung aufnehmen. Dies würde den Bestimmungen des INF-Vertrages zuwiderlaufen. Damals konnten die USA jedoch nicht darlegen, um welche russischen Raketen es sich dabei genau handelt: Zuerst verwiesen sie auf den Marschflugkörper R-500 für die Iskander-M-Anlage, dann gab es unklare Hinweise darauf, dass es sich um den Marschflugkörper der Kalibr-Familie mit einer Reichweite von bis zu 2.600 Kilometer handeln könnte, und schließlich wurde die neue Rakete 9M729 (SSC-8/Screwdriver nach westlicher Klassifizierung) ins Visier genommen.

Das russische Außenministerium erklärte daraufhin, dass diese Raketen – die stark modernisierte R-500 bzw. 9M728 – für eine Reichweite unter 500 Kilometern getestet worden seien und den Vertragsbestimmungen voll und ganz entsprechen. Der jüngste Abschuss dieser Rakete auf eine vertragsgerechte Entfernung erfolgte übrigens 2017 beim Manöver »Zapad«.

Washington hatte bereits früher wiederholt erklärt, dass Russland den INF-Vertrag verletze, obwohl die damaligen Beschuldigungen eher wenig nachdrücklich klangen. Dies ist wohl auch damit zu erklären ist, dass die USA die Bestimmungen dieses Vertrages viel öfter und nachweisbar verletzt hat. Gerade weil die russischen Vorwürfe stichhaltig waren, wurde die Tätigkeit der Special Verification Commission (SVC), in deren Rahmen der vertragliche Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten funktioniert hatte, 2003 auf Verlangen Washingtons eingestellt.

Es sei daran erinnert, dass Moskau den USA über mehr als zehn Jahre konsequent vorgeworfen hat, sie würden regelmäßig Zieldarstellungsraketen (Hera, MRT, Aries, LV-2, Storm, MRBM etc.) abschießen, die ballistischen Mittelstreckenraketen nachahmen, um seine Raketenabwehrsysteme zu testen. Formell verbietet der INF-Vertrag solche Abschüsse nicht, ihr Charakter und ihre Anzahl zeugen aber mit aller Deutlichkeit davon, dass man damit die Produktion und den Einsatz von Raketen mit verbotener Reichweite vorbereitet.

Eine weitere Vertragsverletzung war der massive Einsatz amerikanischer Kampfdrohnen mit großer Reichweite (über 500 Kilometer) vom Typ »Predator« und »Reaper«, die voll und ganz unter die vertragliche Definition landgestützter Marschflugkörper fallen. Die USA betont, dass es solche Kampfmittel zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Vertrages über nukleare Mittel- und Kurzstreckenraketen gar nicht gegeben habe. Russische Expert_innen verweisen jedoch darauf, dass man den Vertrag nach dem Auftauchen dieser Kampfmittel hätte ändern bzw. das Problem auf eine andere Art und Weise hätte lösen können, worauf die USA aber verzichtet hat.

Im September 2014 hat die russische Delegation bei den Konsultationen in Moskau darauf hingewiesen, dass die Entwicklung des landgestützten Aegis-Systems durch die USA eine Verlagerung der universellen Startanlagen MK-41 von Schiffen, wo sie nicht unter die Begrenzungen des INF-Vertrages fallen, auf das Festland (in Rumänien und Polen) vorsieht. Drei Batterien solcher Startanlagen, die 24 Abwehrraketen abschießen können, sind bereits in Rumänien stationiert worden. Diese Anlagen sind imstande, seegestützte Marschflugkörper abzuschießen. Dabei ist zu betonen, dass sich die seegestützten Tomahawk-Marschflugkörper kaum von ihren landgestützten Pendanten unterscheiden, die bei der Umsetzung der INF-Vertragsbestimmungen verschrottet worden sind. Ein Vertreter der US-Administration hat zwar bei den Anhörungen im US-Kongress behauptet, die in Rumänien stationierten Startanlagen seien keine MK-41-Anlagen, Beweise dafür lieferte er aber nicht. Später erklärte die USA, dass in diesen Anlagen eine andere Software eingesetzt würde, was die russische Seite natürlicherweise nicht als ein seriöses Argument akzeptieren kann.

Nach mehreren Runden bilateraler Konsultationen, die innerhalb von vier Jahren abgehalten wurden, konnte die russische Delegation von ihren US-amerikanischen Kolleg_innen keine nachvollziehbaren Antworten auf ihre besorgten Fragen erhalten. Die USA zeigten sich wiederum auch nicht mit den Antworten Russlands auf ihre Vorwürfe zufrieden. So stellt sich die Situation der russisch-amerikanischen Streitigkeiten in Bezug auf die Einhaltung der Bestimmungen des INF-Vertrages faktisch dar.

Sowohl in Russland als auch in den USA gibt es natürlich Befürwort_innen und Gegner_innen des INF-Vertrages. In Russland wurde auf Staatsebene jedoch nie ernsthaft



über einen Rücktritt vom Vertrag nachgedacht. Was die Vereinigten Staaten betrifft, so wurde dort die politische Entscheidung getroffen, Russland vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise maximal – politisch, wirtschaftlich und militärisch – zu schwächen und zu isolieren. Darüber hinaus beschuldigte die Administration Barack Obamas Moskau, es komme seinen Verpflichtungen auf dem Gebiet der nuklearen Abrüstung nicht nach. Die heutige US-Administration setzt diesen Kurs fort. Im Vorfeld der Kongress-Wahlen musste sich Präsident Trump zudem noch gegen seine Kritiker_innen wehren, die dem Präsidenten immer wieder vorwerfen, er leiste dem Kreml Vorschub. Indem sich Trump als Zerstörer des INF-Vertrages gebiert, zeigt er sich nun noch viel härter als sein Vorgänger und dessen demokratische Parteifreunde.

Es ist nicht auszuschließen, dass die von der russischen Staatsführung eingeleiteten Maßnahmen zur Modernisierung und Festigung des russischen strategischen Nuklearraketenpotenzials, die in strikter Übereinstimmung mit dem START-Abkommen durchgeführt werden, sowie die Entwicklung neuer Arten strategischer Rüstung als Antwort auf die Stationierung der amerikanischen globalen Raketenabwehr auf eine negative Reaktion seitens der USA stoßen werden und bereits stoßen. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass bald auch Beschuldigungen laut werden könnten, dass Russland ebenfalls gegen den Geist des START-Abkommens verstoße.

Würden die beiden Seiten guten Willen aufbringen, könnte man die oben angeführten Probleme bezüglich der Einhaltung des INF-Vertrages gewiss recht schnell aus der Welt schaffen. Dafür müsste eine Expert_innengruppe eingerichtet werden, um zusätzliche Verifizierungsverfahren zu erarbeiten. Dadurch ließe sich die SVC zumindest teilweise wiederherstellen, sodass die Kontrollmechanismen an die schnelle Entwicklung der Militärtechnik, die man vor 30 Jahren nicht hätte vorhersehen können, angepasst werden könnte.

Zum Abschluss sei betont, dass sich Rüstungskontrollverträge, besonders im nuklearen Bereich, sehr schwer aufbauen, jedoch leicht wieder einreißen lassen. Würden die führenden Politiker_innen der beiden nuklearen Supermächte die historischen Erfahrungen aufmerksam betrachten, könnten sie sich davon überzeugen, dass ein Rücktritt von Verträgen auf diesem Gebiet die Sicherheit der Staaten nie gestärkt, sondern immer nur geschwächt hat. Ein Zusammenbruch des INF-Vertrages und infolgedessen auch des gesamten Systems der nuklearen Rüstungskontrolle würde ein Chaos bedeuten, das für beide nuklearen Supermächte sowie die ganze Welt verhängnisvoll wäre.

Was die offizielle russische Haltung zum INF-Vertrag angeht, bleibt sie unverändert: Der INF-Vertrag ist für uns wichtig, Russland verstößt nicht gegen ihn und hat auch nicht vor, seine Aufhebung zu initiieren.



Wohin mit neuen INF-Raketen?

Ulrich Kühn

Der angekündigte Ausstieg der USA aus dem Vertrag über die Eliminierung landgestützter Mittelstreckenraketen (INF) stellt Europa vor enorme Herausforderungen und damit verbundene Risiken. Um eine mögliche erneute Stationierung dieser Raketen in den kommenden Jahren noch abzuwenden, lohnt sich für die Europäer_innen ein Blick nach Asien. Eine nüchterne Analyse sollte vor allem bei der Frage beginnen, wo neue INF-Raketen eigentlich stationiert werden sollen?

Das amerikanische Rational

Die Ankündigung Donald Trumps, aus dem INF-Vertrag auszusteigen, kommt nicht so überraschend, wie manchmal dargestellt. Schon seit Mitte der 2000er-Jahre gibt es in den USA einflussreiche Stimmen, die vor dem wachsenden militärischen Potenzial Chinas warnen und die Bewegungsfreiheit der amerikanischen Marine in den Gewässern Ostasiens zunehmend infrage gestellt sehen. Schon unter Präsident George W. Bush profilierte sich John Bolton, der heutige Sicherheitsberater Trumps, als lautstarker Kritiker des Vertrags.

Der INF-Vertrag – 1987 zwischen der damaligen Sowjetunion und den USA unterzeichnet – verbietet beiden Ländern das Testen, die Produktion und den Besitz landgestützter Raketen (ballistische und Marschflugkörper) mit Reichweiten zwischen 500 und 5.500 Kilometern – nicht jedoch deren Entwicklung. Dabei ist es unwichtig, ob diese Raketen nuklear oder konventionell bewaffnet sind. Der INF-Vertrag ist vor allem ein Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime für Raketen und deren Abschussrampen. Außer den USA und Russland sind noch eine Reihe ehemaliger Sowjetrepubliken an den Vertrag gebunden – darüber hinaus aber keine weiteren Länder. Seegestützte und luftgestützte Raketen und ihre Träger sind vom Vertrag ausgenommen. Eine Kündigung ist wie bei jedem internationalen Abkommen möglich; im Falle der USA genügt eine Entscheidung des Präsidenten. Der Kongress muss nicht zustimmen.

Von einem INF-Ausstieg erhoffen sich die heutigen Machthaber im Weißen Haus zunächst einen entschei-

denden Vorteil im Ringen mit China, das keine INF-Vertragspartei ist. Ein Großteil des chinesischen Raketenarsenals liegt vielmehr in der definierten Reichweite des Vertrages. Zudem hat China in den vergangenen Jahren massiv in Bereichsverweigerungswaffen (Anti-Access/Area Denial) investiert. Konkret heißt das, dass China der amerikanischen Seepräsenz mit Hunderten see- und luftgestützter Marschflugkörper nun seine eigenen landgestützten Raketen entgegenstellt. Ebenso gilt, dass landgestützte Systeme immer noch ein bisschen präziser und schneller verfügbar sind als Abstandswaffen auf Flugzeugen oder Schiffen. Außerdem sind sie schwieriger zu orten. Während amerikanische Zerstörer und Flugzeugträger sehr teure und sichtbare Ziele abgeben, kann China seine teils mobilen Abschussrampen tief im Landesinneren verstecken.

Seit dem russischen Einmarsch auf der Krim hat sich aus amerikanischer Sicht auch die militärische Bedrohungslage in Europa verändert. Um dem seit vielen Jahrzehnten bestehenden russischen Übergewicht im Bereich taktischer Nuklearwaffen mit Reichweiten unter 500 Kilometern zusätzliche Systeme entgegenzusetzen, empfahl das Pentagon jüngst die Entwicklung neuer seegestützter Nuklearwaffen. Dabei begründete das entsprechende Planungsdokument diesen Aufwuchs explizit mit der russischen INF-Vertragsverletzung und stellte in Aussicht, entsprechende Pläne zurückzunehmen, sollte Moskau seine Vertragstreue überprüfbar beweisen. Mit der jetzigen Entscheidung Trumps, den Vertrag aufzukündigen, gehen die USA im Raketenringen mit Russland nicht nur einen entscheidenden Schritt weiter, sie widersprechen auch ihrer bisherigen INF-Politik.

Die europäischen Verbündeten: einig uneinig

Aus europäischer Sicht ist diese Entwicklung äußerst problematisch. Um zu verstehen, wie dramatisch ein Ende des INF-Vertrages wäre, hilft ein Blick zurück in die Zeit, in der der Vertrag geschlossen wurde. Anfang der 1980er-Jahre hatte der NATO-Doppelbeschluss Hunderttausende Demonstrant_innen in Bonn, London und



New York auf die Straßen getrieben. Die geplante Stationierung der US-Raketen Pershing-II auch auf bundesdeutschem Territorium hatte das Gespenst des nuklearen Krieges in Europa sehr real werden lassen. Konkret hatte die NATO damals auf eine einseitige Aufrüstung der Sowjetunion mit SS-20-Raketen mit der Entwicklung eigener Mittelstreckenraketen reagiert – Waffen, die mit einer Vorwarnzeit von unter sechs Minuten ideal für den nuklearen Erstschatz geeignet waren. »Es war, als würde man uns eine Pistole an den Kopf halten«, erinnerte sich Gorbatschow einige Jahre später.

In Deutschland geriet die Auseinandersetzung um die Pershing-II-Stationierung zur innenpolitischen Schlacht. Helmut Schmidt, ein Verfechter der Stationierung, stürzte über den Doppelbeschluss. Helmut Kohl folgte ihm als Kanzler. Heinrich Böll hielt eine flammende Rede im Bonner Hofgarten. Die Friedensbewegung spülte erstmals die Grünen ins Parlament. Als im Dezember 1987 Ronald Reagan und Michail Gorbatschow den INF-Vertrag unterzeichneten und die Raketen in Deutschland wieder abgebaut wurden, endete eines der gefährlichsten Kapitel des Kalten Krieges. Und das Aufatmen in Bonn war sehr vernehmlich.

Teile dieser Geschichte könnten sich heute wiederholen. Zunächst müssten neue amerikanische INF-Raketen entwickelt und gebaut werden, bevor sie stationiert werden könnten. Dies würde schätzungsweise zwei bis drei Jahre dauern; ein entsprechendes Entwicklungsprogramm des Pentagons wurde dieses Jahr bereits angestoßen. Doch dann käme die heikle Frage der Stationierung. Um diesen Punkt politisch ein wenig zu entschärfen, würde das Pentagon im Gegensatz zu den 1980er-Jahren wohl eher auf konventionell bestückbare Marschflugkörper setzen. Denkbar wäre auch ein System, das sowohl konventionelle als auch nukleare Sprengköpfe tragen könnte.

Die Europäer_innen würde eine solche Entwicklung gleich mehrfach in die Klemme bringen. Zwar haben die meisten europäischen NATO-Partner – darunter vor allem Deutschland – absolut keinen Appetit auf einen neuen Raketenwettlauf mit Russland. Einige östliche Länder könnten dies aber anders sehen, weil sie sich durch den russischen Nachbarn bedroht fühlen. Gerade die polnische Regierung hat mehrfach deutlich gemacht, dass sie auch willens wäre, außerhalb des NATO-Konsenses zu handeln. Der jüngste Vorstoß für die Errichtung eines

»Fort Trump« genannten zusätzlichen US-Stützpunkts in Polen zeigt, dass Warschau durchaus eine Sonderbeziehung zum populistischen Pendant im Weißen Haus anstrebt. Auch London hat auf Trumps Ankündigung bereits vorsichtig unterstützend reagiert.

Sollten aber einige Bündnisländer eine Nachrüstung vehement ablehnen und andere diese begrüßen, wäre das für die NATO fatal. Trump und Bolton hätten die ohnehin uneinigten Europäer_innen dann weiter geschwächt. Die Erschütterungen würden wohl bis weit in die EU reichen und auch ambitionierte europäische Verteidigungsprojekte, wie die französisch-dominierte Europäische Interventionsinitiative oder die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, nachhaltig in Mitleidenschaft ziehen. Hinzu käme, dass das von vielen Europäer_innen unterstützte internationale Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregime unter einem neuen Raketenwettlauf durchaus kollabieren könnte.

Die asiatischen Verbündeten: willige Ziele?

Noch prekärer könnte die Lage in Ostasien werden. Auch dort droht ein Rüstungswettlauf. An Land stationierte amerikanische Raketen würden den militärischen Handlungsspielraum Washingtons gegenüber China zunächst deutlich erweitern. Doch auch in der Ostasienregion sind Amerikas Verbündete alles andere als begierig auf diese Waffen. Südkorea würde sich unter keinen Umständen den vorsichtigen Frühling im bilateralen Verhältnis zum Norden von neuen Raketen kaputt machen lassen. Australien oder die Philippinen würden sich regional durch eine Stationierung isolieren. Selbst Japan – von vielen in Washington als willigster Helfer gegen die Volksrepublik eingeschätzt – hat direkt nach Trumps Ankündigung vor einem möglichen Rüstungswettlauf gewarnt und das Weiße Haus aufgefordert, nicht aus INF auszusteigen. Stationierungseuphorie sieht anders aus.

Diese Länder haben guten Grund zur Skepsis. Denn selbst wenn Japan oder vielleicht auch weitere Länder in der Region einer Stationierung zustimmen würden, wäre dies vor allem zu ihrem eigenen Nachteil, da China eine militärische Auseinandersetzung mit den USA zwangsläufig auf die Territorien dieser Staaten ausdehnen müsste. Hinzu kommt, dass es im Ernstfall sehr schwierig für das amerikanische Militär wäre, einwandfrei zwischen nuklearen und nicht-nuklearen chinesischen



Zielen zu unterscheiden. Neue INF-Waffen in Ostasien würden dieses Unterscheidungsproblem nur noch verschärfen. Denn mit ihnen stiege das Risiko der vertikalen Eskalation, da China im Zweifelsfall gezwungen wäre, seine Nuklearwaffen in einem möglichen Konflikt früh einzusetzen – qua Motto: Lieber die nukleare Schwelle überschreiten, solange man noch kann. Mögliche chinesische Nuklearschläge würden dann unter anderem wohl auch gegen die ostasiatischen Verbündeten erfolgen, die amerikanische INF-Raketen beherbergen.

Was jetzt noch helfen könnte

Wie könnte es also weitergehen? Für die Europäer_innen lohnt sich durchaus ein Blick nach Ostasien, um zu erkennen, dass der amerikanische INF-Rückzug auf tönernen Füßen steht. Denn es gilt nun mal, dass die Entwicklung neuer amerikanischer INF-Waffen ultimativ mit der Frage ihrer Stationierung steht und fällt. Sollten (fast) alle Verbündeten Washingtons abwinken, würde wohl auch der Kongress die entsprechende Finanzierung neuer Raketen blockieren. Somit entsteht ein starker Anreiz für die momentan stationierungsunwilligen Europäer_innen und Ostasiat_innen, eine breite, transregionale Koalition gegen die USA zu schmieden. Doch ein solcher Ansatz würde einige Risiken mit sich bringen.

Einzelne Länder wie Polen, Großbritannien oder Japan könnten ausscheren. Washington könnte militärischen und wirtschaftlichen Druck ausüben. Hinzu käme, dass der wahrscheinliche Urheber der INF-Krise fast unbe-

rührt bliebe. Statt Russland abzustrafen, würden sich Amerikas Verbündete gegen den eigenen Schutzpatron wenden. Dies wäre umso schwieriger zu rechtfertigen, da Moskau bisher null Entgegenkommen bewiesen hat, um die westlichen Vorwürfe der Vertragsverletzung auszuräumen. Eine Auseinandersetzung innerhalb des westlichen Lagers würde die russische Intransigenz letztlich nur bestärken.

Somit stellt sich vor allem den Europäer_innen die Frage nach dem weiteren Umgang mit Russland. Öffentliche Appelle an Moskaus Vertragstreue scheinen wenig erfolgversprechend. Das stärkste Druckmittel – die Stationierung einschließlich eines möglichen neuen Raketenwettlaufs – läuft den eigenen Interessen (noch) zuwider. Bliebe also nur erneut das Mittel der wirtschaftlichen Sanktionen. Aber auch hier wäre der Erfolg alles andere als sicher. So haben die bisherigen Sanktionen der EU dem Minsker Prozess noch zu keinem Durchbruch verholfen. Braucht es also stärkere Drohungen, auch aus Deutschland, beispielsweise im Hinblick auf die Pipeline »Nordstream 2«? Oder sollte Berlin die russischen Machthaber daran erinnern, dass der INF-Vertrag auch das damalige bundesdeutsche Raketenarsenal der Pershing 1A eliminierte?

Sollten die kommenden Monate keinen unerwarteten diplomatischen Durchbruch bringen, bleibt den Europäer_innen wohl nur ein prekärer Balanceakt zwischen Drohungen gen Ost und gen West. Dabei sollten sie die maximal mögliche Nähe zu den ebenfalls betroffenen Verbündeten in Ostasien suchen.



Über die Autoren

Generalleutnant i.R. Dr. Jewgeni Buschinski ist Vorsitzender des russischen Zentrums für politische Studien (PIR Zentrum) in Moskau.

Jeffrey Edmonds ist *Research Scientist* bei der CNA und ehemaliger Leiter der Russland-Abteilung des Nationalen Sicherheitsrates während der Obama-Administration.

Dr. Ulrich Kühn ist stellvertretender Leiter der interdisziplinären Forschungsgruppe Abrüstung, Rüstungskontrolle und Risikotechnologien (IFAR²) und wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg sowie *Nonresident Scholar* im *Nuclear Policy Program* des *Carnegie Endowment for International Peace*.
Twitter: @DrUlrichKuehn

Peer Teschendorf leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation mit Sitz in Moskau.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Matthias Jobelius, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7740 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-96250-255-3