



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 29/2018

Der INF-Vertrag – Europa muss handeln

von Karl-Heinz Kamp und Wolfgang Rudischhauser

Es droht, wovor seit längerem gewarnt wird: das Ende des INF-Vertrags, einem der wenigen verbliebenen nuklearen Abrüstungsverträge zwischen den USA und der früheren Sowjetunion, der im Juni 1988, also vor 30 Jahren, in Kraft trat. US-Präsident Trump hat am 20. Oktober den Austritt der USA angekündigt – als Reaktion auf eine monierte Vertragsverletzung durch Russland. Ein Ende des Vertrags vielleicht noch vor Jahresende 2018 ist vorstellbar. Der Vertrag betrifft, auch wenn Europa nicht Vertragspartner ist, den Kern europäischer Sicherheit. Europa muss daher rasch und möglichst einig reagieren. Es gilt auf beide Vertragspartner einzuwirken, um das Abkommen zu retten – und wenn erforderlich es zu modernisieren. Andernfalls könnte ein erweiterter Rüstungswettlauf drohen, der die strategische Stabilität in Europa gefährdet.

30 Jahre Erfolgsgeschichte sind in Gefahr

Der Vertrag zwischen den USA und der Sowjetunion über die Vernichtung ihrer Mittel- und Kurzstreckenraketen, kurz INF-Vertrag,¹ ist einer der wenigen verbliebenen Abrüstungsverträge, der die Arsenale der USA und Russlands im nuklearen Bereich noch beschränkt. Als einziges Instrument hat der Vertrag auf Seiten der USA und Russlands eine ganze Kategorie von nuklear bestückten Raketen abgeschafft. Konkret waren alle (landgestützten) nuklearen Kurz- und Mittelstreckenraketen sowie Marschflugkörper im Reichweitenbereich zwischen 500 und 5.500 km betroffen. Diese bedrohten vor allem Europas Sicherheit. In Kraft getreten am 1. Juni 1988, steht dieses Instrument kurz vor Vollendung seines 30. Lebensjahrs vor dem Kollaps.

US-Präsident Donald Trump hat am 20. Oktober 2018 in einer Wahlkampfrede angedroht, dass die USA in Reaktion auf eine Russland unterstellte Vertragsverletzung aus dem Vertrag austreten würden. Gegenstand des Vorwurfs ist ein in der US-Terminologie SSC-8 genannter landgestützter Marschflugkörper, der über eine Reichweite verfügen soll, die gemäß des INF-Vertrags einem Verbot unterliegt. Presseberichten zufolge hat Russland den Flugkörper 2017 nicht nur erprobt, sondern auch mit seiner Stationierung im Raum Jekaterinburg und am Kaspischen Meer begonnen. Der Verdacht, dass Russland den INF-Vertrag verletze, hat eine längere Vorgeschichte. Bereits 2008 gab es erste unbestätigte Berichte über eine mögliche Vertragsverletzung, und die Obama-Administration hat diese Sorgen erstmals 2011 mit Mitgliedern des US-Kongresses erörtert. Spätestens seit der ersten offiziellen Monierung russischer Vertragsverletzungen durch das US State Department in seinem jährlichen „Compliance Report“ an den Kongress im Jahr 2014 war der Vertrag offen gefährdet.² Mehrfach sind Versuche der USA gescheitert, Russland zu einer Aufklärung und der Aufgabe des betreffenden Raketenprogramms zu bewegen. Auch wenn heute letzte Gewissheiten fehlen, unterstützen inzwischen alle NATO-Partner die US-Vorwürfe gegen Russland und drängen Moskau, zur Vertragstreue zurückzukehren.

¹ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, unterzeichnet am 8. Dezember 1987, in Kraft seit 1. Juni 1988.

² Report on the Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments, <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2018/280532.htm>

Russland weist bisher jeden Vorwurf einer Vertragsverletzung zurück und verlangt von den USA eindeutige Belege, deren Veröffentlichung Washington jedoch bislang aus Geheimhaltungsgründen ablehnt. Da Russland zugleich seine – vertragskonformen – Raketen und Marschflugkörper im Kurz- und Mittelstreckenbereich, zum Beispiel vom Typ Iskander M und Kalibr, in den letzten Jahren stark ausgebaut und im Syrienkrieg auch erfolgreich eingesetzt hat, bleibt die russische Motivation für eine mögliche Vertragsverletzung im Dunkeln. Zwischenzeitlich wurde in NATO-Kreisen angenommen, Russland würde ein Ende des Vertrages von sich aus provozieren, weil es dieses Abkommen, das die untergegangene Sowjetunion mit dem Sieger des Kalten Krieges abgeschlossen hatte, prinzipiell ablehnt.

Russland beschränkt sich darauf, stattdessen den USA selbst Verletzungen des Vertrages vorzuwerfen. Die russischen Gegenwürfe konzentrieren sich im Kern auf drei Elemente: (1) Die Nutzung von Raketen in Raketenabwehrtests (*Ballistic Missile Defence/BMD*) mit Charakteristika ähnlich derer von ballistischen Kurz- und Mittelstreckenraketen, (2) den Aufbau von Raketenabwehrstationen in Rumänien und Polen, die geeignet seien, neben den Abwehrraketen auch landgestützte Marschflugkörper zu verschießen³ und (3) die Beschaffung und den Einsatz von bewaffneten Drohnen mittlerer Reichweite, die nach russischer Interpretation ebenfalls unter das Verbot des INF-Vertrages fallen. Die USA haben sich mit diesen russischen Vorwürfen intensiv auseinandergesetzt und weisen sie für jeden Bereich kategorisch als unbegründet zurück. Sowohl die US-Vorwürfe an Russland als auch die Gegenwürfe aus Moskau lassen sich ohne Kenntnis und Zugang zu der Geheimhaltung unterliegenden Informationen schwer verifizieren oder falsifizieren. Dies ist nur den Vertragspartnern selbst möglich.

Hat die Diplomatie noch eine Chance?

Positiv betrachtet, bietet der angekündigte Vertragsaustritt den USA die Chance, die Differenzen offen zu erörtern und die Diplomatie wieder in Gang zu bringen. Präsident Trump hat mit seinem Gipfeltreffen in Singapur mit dem nordkoreanischen Präsidenten Kim Jong-un schon einmal gezeigt, dass er bereit ist, durch hohen Druck einerseits und Gesprächsbereitschaft andererseits wieder Bewegung in diplomatisch verfahrenere Krisensituationen zu bringen. Andererseits bietet die angedrohte Kündigung Russland die Gelegenheit, den USA die Vertragskündigung anzulasten und dabei eigene strategische Ziele nunmehr ungehindert verfolgen zu können. Vor allem das russische Militär beobachtet die Entwicklung chinesischer und indischer Mittelstreckenraketen seit geraumer Zeit mit großer Sorge. Mit dem Ende des Vertrages hätte Russland freie Hand, sich mit eigenen Mittelstreckenraketen gegen eine vermeintliche oder echte Bedrohung an seiner Ost- und Südflanke zu wappnen. Da die Ziele etwaiger russischer Kurz- und Mittelstreckenraketen im verbotenen Reichweitenbereich aber in allererster Linie in Europa liegen würden, kann Europa an einer solchen Entwicklung keinerlei Interesse haben und muss selbst eine klare Position einnehmen.

Dies gilt umso mehr, als Russland durch seine verschärfte nukleare Rhetorik, wie auch durch Großmanöver und verbale Drohungen gegenüber den NATO-Staaten an der Ostflanke bereits heute versucht, Druck auf einzelne NATO-Mitglieder auszuüben und spaltend auf das Bündnis einzuwirken. Auch baut Russland seine seegestützten Mittelstreckenfähigkeiten aus und verlegt landgestützte Flugkörper im noch erlaubten Kurzstreckenbereich regelmäßig für Übungen an die Westgrenze, beziehungsweise in die Enklave Kaliningrad.

³ Diese auch „Aegis Ashore“ genannten Stationen basieren technisch auf den (vertragskonformen) bei Schiffen verwendeten Mk 41 Abschussrampen, welche auch Marschflugkörper verschießen können, sind aber laut US-Regierung so verändert, dass sie nur Abwehrraketen und keine offensiven Boden-Boden-Flugkörper abschießen können.

Diese komplexe Lage und vor allem die europäischen Sorgen scheinen Präsident Trump nicht zu interessieren. Er verlangt nicht nur in finanzieller Hinsicht eine stärkere europäische Unterstützung für die Bündnisverpflichtung der USA gegenüber den NATO-Partnern. Auch die einseitige Aufkündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran durch die USA gegen das erklärte Interesse der europäischen Staaten, die weiter hinter dem Abkommen stehen, zeigt, dass nationale US-Prioritäten klar Vorrang haben vor den Sicherheitsinteressen anderer Staaten, auch denen Europas („America first“).

Für Europa geht es jetzt darum, rasch zu klären, was bei einem Ende des INF-Vertrages für die westliche Allianz und insbesondere für die europäische Sicherheit auf dem Spiel steht. Diese Diskussion muss auch in der breiteren Öffentlichkeit geführt werden. Nur so kann innenpolitischen Verwerfungen oder Spaltungstendenzen innerhalb der Allianz vorgebeugt werden, die durch eventuelle einseitige Beschlüsse und Reaktionen der USA hervorgerufen würden.

Die in den USA bisher diskutierten Optionen für eine Post-INF-Phase (welche nicht immer die Mehrheitsmeinung in der Administration repräsentieren) reichen von (1) einer Reaktion durch neue oder verstärkte konventionelle Gegenmaßnahmen über (2) die Kündigung weiterer noch bestehender Abrüstungsverträge oder das Auslaufen derselben (insbesondere New START) bis zur (3) Entwicklung (und gegebenenfalls Wiederstationierung in Europa) neuer landgestützter nuklearer oder konventioneller Kurz- und Mittelstreckensysteme.

Die russische Weigerung, überhaupt ein Problem anzuerkennen, hatte unter anderem bereits zu einem Gesetzesvorschlag im US-Kongress geführt, der den Präsidenten nicht nur dazu zwingen soll, eine russische Vertragsverletzung zu bestätigen, sondern für diesen Fall auch Mittel zur Entwicklung neuer Mittelstreckenwaffen und für den Ausbau der Raketenabwehr bereitzustellen.⁴

Wenn Russland nachweislich wieder verbotene Mittelstreckenwaffen stationiert, müssten, so derzeit noch Einzelstimmen aus US-Militär und Kongress, (4) auch die USA ebenfalls solche Systeme entwickeln und gegebenenfalls wieder auf dem europäischen Kontinent in Position bringen. Ohne hier auf die Details der avisierten Maßnahmen einzugehen, ruft vor allem diese letzte Option in Europa die Erinnerung an schwierige innenpolitische Debatten in den 1980er Jahren hervor, wie sie im Zusammenhang mit dem sogenannten NATO-Doppelbeschluss von 1979 insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen europäischen NATO-Ländern geführt wurden.

Während die Spaltung in der NATO damals innerhalb von Westeuropa verlief und mit dem NATO-Doppelbeschluss nur mühsam gekittet werden konnte, würde sie heute vermutlich zwischen West- und Osteuropa verlaufen. Polen, aber auch andere osteuropäischen NATO-Staaten, die sich von Russland historisch besonders bedroht fühlen, könnten in bilateralen Vereinbarungen oder im NATO-Rahmen eine Stationierung solcher Raketen auf ihrem Territorium zu ihrem Schutz nicht nur begrüßen, sondern womöglich aktiv vorantreiben. In Westeuropa würde dagegen eine Stationierung oder Wiederstationierung landgestützter nuklearer, aber wohl auch konventioneller Kurz- und Mittelstreckensysteme vermutlich schwierigste innenpolitische Debatten hervorrufen.

Dabei verkennen Stimmen, die für eine Neuauflage der Stationierung in Europa sind, aber, dass sich die strategische Situation seit den 1980er Jahren grundsätzlich verändert hat. Die damals im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses in Europa stationierten US-Mittelstreckenflugkörper sollten zum einen verhindern, dass die Sowjetunion durch die damalige Stationierung eigener Mittelstreckenraketen die europäischen NATO-Staaten erpresst, denn ohne ein US-Nuklearwaffenäquivalent auf europäischem Boden wäre Europa strategisch „abgekoppelt“ gewesen. So hätte sich stets die Frage gestellt, ob Washington im Fall einer sowjetischen Drohgebärde gegen westeuropäische Staaten glaubhaft die in den Vereinigten Staaten stationierten weitreichenden US-Nuklearwaffen als Gegendruckmittel ins Spiel hätte bringen können – denn dann hätten sich

⁴ S.430 – *Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/430>

die USA wiederum den auf den amerikanischen Kontinent gerichteten sowjetischen Interkontinentalraketen ausgesetzt. Würde ein US-Präsident etwa die Stadt Chicago einem Nuklearangriff aussetzen, um Frankfurt zu schützen? Somit ging die Stationierung der US-Raketen damals gerade auf das Betreiben europäischer Regierungschefs, darunter zuvorderst Bundeskanzler Helmut Schmidt, zurück.

Beides stellt sich heute völlig anders dar. Zum einen gibt es inzwischen auf amerikanischer wie russischer Seite eine Vielzahl von konventionellen und nuklearen see- und luftgestützten Systemen, die in einer militärischen Eskalation eingesetzt werden könnten, ohne dass es gleich zu einem globalen Nuklearaustausch mit Interkontinentalraketen beider Staaten kommen müsste. Die Logik hinter der Nachrüstungsentscheidung in den 1980er Jahren, das „Kontinuum der Abschreckung“ aufrechtzuerhalten und die Kernwaffen in Europa an die interkontinentalen Potentiale der USA „anzukoppeln“, ist daher heute so nicht mehr gegeben. Auch wäre eine US-Raketenstationierung in Europa heute eine Maßnahme gegen den Willen vieler NATO-Regierungen, insbesondere in Westeuropa.

Was sollte Europa tun?

Zunächst sollten die europäischen NATO-Staaten die USA und Russland drängen, die verbleibende Zeit zwischen der Austrittsankündigung und einem möglichen Vertragsende für intensive Gespräche nicht nur auf Ebene der hohen Beamten zu nutzen (US-Sicherheitsberater John Bolton war im Oktober in Moskau). Hier ist die höchste politische Ebene, also entweder Außenminister Pompeo oder Verteidigungsminister Mattis, oder möglicherweise sogar die Präsidenten selbst gefragt. Zur Erinnerung: Die Abrüstungsphase nach Ende des Kalten Krieges nahm ihren Ausgang in höchstrangigen Gesprächen zwischen den Präsidenten Ronald Reagan und Michail Gorbatschow, beziehungsweise George H. W. Bush und Präsident Boris Jelzin. Vielleicht können geplante Gespräche von Präsident Trump mit dem russischen Präsidenten Putin am Rande des G20 Gipfels in Argentinien Ende November erste Anstöße in dieser Frage bringen.

Zweitens könnte ein ernsthafter Versuch unternommen werden, China, Indien und Pakistan, die selbst Mittelstreckenraketen entwickeln oder im Einsatz haben und nicht durch den INF-Vertrag gebunden sind, in das Vertragswerk einzubeziehen und den INF-Vertrag damit zu multilateralisieren. Die Aussichten dafür sind zwar gering, aber der Versuch sollte dennoch unternommen werden. Außenminister Maas hat das Thema bei seinem jüngsten Besuch in Peking bereits aufgeworfen. Damit könnte den immer wieder von russischer Seite wie auch von Teilen des US-Militärs vorgebrachten Argumenten begegnet werden, dass die USA und Russland durch ihre vertragliche Selbstverpflichtung benachteiligt seien gegenüber diesen Nuklearmächten, die keinen Einschränkungen in ihrem Nukleararsenal unterliegen. Will man die Bereitschaft asiatischer Länder, sich in nukleare Rüstungskontrollregime einbinden zu lassen, erhöhen, müsste die Diskussion aber breiter geführt werden und auch andere Fragen der strategischen Stabilität in Asien aufgreifen, etwa die chinesische Machtprojektion im Südchinesischen Meer, die Stationierung von US-Raketenabwehrsystemen in Japan und Südkorea sowie die nukleare Balance zwischen Indien, China und Pakistan.

Auch militärische Reaktionen seitens des Westens sollten nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Diese sollten aber im westlichen Interesse klar unterhalb einer eigenen Vertragsverletzung liegen. Dazu könnte eine noch intensivere rotierende Präsenz von NATO-Truppen im östlichen Bündnisgebiet gehören. Ein Ausbau der Raketenabwehrfähigkeiten der NATO in Europa, die auch russische Kurz- und Mittelstreckenraketen abfangen könnten, käme in Frage, wäre aber mit Vorsicht zu behandeln. Er würde nämlich der aktuellen Beschlusslage der NATO widersprechen, nach der diese Fähigkeiten sich eben gerade nicht gegen Russland, sondern gegen Bedrohungen von außerhalb des europäisch-atlantischen Gebiets (also etwa aus Iran, Syrien oder Nordkorea) richten. Eine solche Entscheidung, sollte sie dennoch getroffen werden, müsste daher zumindest mit einer offensiven Dialog- und Transparenzinitiative gegenüber Russland einhergehen, auch um russischen Vorwürfen zu begegnen, das NATO-Raketenabwehrsystem ziele bereits jetzt darauf, das strategische Gleichgewicht gegenüber Russland zu verändern.

Oberste Handlungsmaxime sollte zunächst sein, nichts unversucht zu lassen, um durch Gespräche oder Verhandlungen die Vorwürfe über Vertragsverletzungen zu erörtern und Korrekturmaßnahmen einzuleiten. Innerhalb des Vertrages bietet sich dafür der in Artikel III vorgesehene Verifikationsmechanismus (*Special Verification Commission*) an. Dieser hat im November 2016 und nochmal 2017 getagt, bisher ohne Ergebnis. Entsprechenden politischen Willen auf beiden Seiten vorausgesetzt, wären als erster Schritt auch informelle „Transparenzmaßnahmen“ unterhalb der Verifikationsschwelle denkbar, etwa das Angebot, die jeweils in Frage kommenden Anlagen für Vor-Ort Besuche der jeweils anderen Seite zu öffnen. Ähnlich wie im Fall Nordkorea könnte ein solcher „politischer“ Schritt möglicherweise Bewegung in die festgefahrene Situation bringen. Vor allzu großem Optimismus muss aber gewarnt werden. Eine echte Verifikation kann nicht nur per Augenschein erfolgen, sondern würde sehr tiefgehende Analysen erfordern. So erklärt zum Beispiel die amerikanische Seite, dass schon die Software der US-Raketenabwehr-Startgeräte in Rumänien und Polen es nicht zulassen würde, dass verbotene Marschflugkörper abgeschossen werden könnten. Dass die USA – und auf der Gegenseite Russland – ihre Raketenanlagen einer so tiefgreifenden Inspektion öffnen, ist derzeit wenig wahrscheinlich.

Europa muss vor allem eigene Initiativen und Positionen entwickeln, wie es reagieren will, wenn das Abkommen ausläuft und eine noch intensivere Rüstungsspirale droht. Wenn Europa größere Verantwortung in Sicherheitsfragen übernehmen will, gehört dazu auch die Definition eigener (nuklearer und nicht-nuklearer) Interessen. Eigene Vorschläge, die internationale Rüstungskontrollarchitektur nicht nur zu verteidigen, sondern wiederzubeleben, sind jetzt gefragt. Europa könnte gemeinsam auf eine Multilateralisierung des INF-Vertrages drängen, eine stärkere Rolle in der konventionellen Verteidigung in der NATO übernehmen und sicherstellen, dass eine Wiederstationierung von nuklearen Mittelstreckenraketen ultima ratio bleibt, solange Russland solche Systeme nicht operativ in größerer Zahl stationiert.

Dr. Karl-Heinz Kamp ist Präsident, Wolfgang Rudischhauser ist Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Die Autoren geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.