

Richter, Wolfgang

Research Report

Der INF-Vertrag vor dem Aus: Ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf könnte dennoch verhindert werden

SWP-Aktuell, No. 63/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2018) : Der INF-Vertrag vor dem Aus: Ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf könnte dennoch verhindert werden, SWP-Aktuell, No. 63/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255569>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 63 NOVEMBER 2018

Der INF-Vertrag vor dem Aus

Ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf könnte dennoch verhindert werden

Wolfgang Richter

Präsident Trump will den Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckensysteme (INF) von 1987 kündigen. Dessen Ziel war es, den nuklearen Stationierungswettlauf der USA und der damaligen Sowjetunion in Europa zu beenden. Trump begründet seine Absicht damit, dass Russland den Vertrag verletzt habe. Moskau bestreitet dies und wirft seinerseits Washington Vertragsbruch vor. Laut Trump gefährde auch Chinas INF-Potential die strategische Stellung der USA. Washingtons unilaterales Handeln widerspricht jüngsten Positionen der Nato. Sollten die Vereinigten Staaten den INF-Vertrag verlassen, würde ein weiterer Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsordnung und der globalen nuklearen Ordnung kollabieren. Unberechenbarkeit und Destabilisierung würden zunehmen. Europa muss der Gefahr eines neuen nuklearen Wettrüstens entschieden entgegentreten. Es sollte darauf bestehen, gegenseitige Anschuldigungen transparent und kooperativ zu verifizieren und, wenn nötig, zusätzliche Stabilisierungsmaßnahmen zu vereinbaren, um den Vertrag zu erhalten oder die Folgen der Aufkündigung zu begrenzen.

Der Vertrag über die Beseitigung nuklearer Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag, *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*) verpflichtet die USA und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, landgestützte ballistische Raketen und Marschflugkörper (GLCM) mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 km sowie ihre Abschussvorrichtungen und Infrastruktur zu zerstören. Er verbietet ihre Wiedereinführung und Produktion sowie Flugerprobung und Depotlagerung.

Mit dem INF-Vertrag beendeten Washington und Moskau die »Raketenkrise«, die von 1978 bis 1985 gedauert hatte. Deutschland und andere westeuropäische Staaten hatten befürchtet, dass die UdSSR mit der massi-

ven Stationierung weitreichender Mittelstreckenraketen des Typs SS-20 Europa erpressen könnte, weil das atomare Gleichgewicht die USA von einer strategischen Eskalation abschreckte. Daher entschied die Nato 1979 im Konsens, 572 Mittelstreckensysteme in Westeuropa zu stationieren und den Dialog mit der UdSSR zu suchen. Die »Nachrüstung« führte zu Massenprotesten, vor allem in Deutschland.

Der INF-Vertrag trat 1988 in Kraft. Im Mai 1991 war die Zerstörung der 846 amerikanischen und 1846 sowjetischen INF-Systeme vollständig abgeschlossen. Da der Vertrag eine ganze Kategorie nuklearer Trägerwaffen eliminierte, gilt er als wichti-



ger Wendepunkt auf dem Weg zur Beendigung des Kalten Krieges und als Schlüsselement der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Am 20. Oktober 2018 erklärte Präsident Trump am Rande eines Wahlkampfauftretens, die USA würden den INF-Vertrag kündigen, da Russland ihn seit vier Jahren verletze. Auch das INF-Arsenal Chinas, seinerseits nicht Vertragspartei, habe zur strategischen Benachteiligung der USA beigetragen. Einem künftigen trilateralen Abkommen solle daher auch China angehören. Solange dies nicht erreicht sei, würden die USA aufrüsten, um eine Lösung zu erzwingen.

Trump stellte die Entscheidung in den Kontext der machtpolitischen Rivalität zwischen den USA, Russland und China. Moskau wolle seine globale Position zu Lasten der USA ausbauen. Von der strategischen Lage Europas oder einer konkreten Bedrohung der Bündnispartner war hingegen nicht die Rede.

Vorwürfe der Vertragsverletzung

Seit 2014 beschuldigen die USA Russland öffentlich, landgestützte Marschflugkörper (GLCM) der Iskander-Variante 9M729 (im Nato-Sprachgebrauch als SSC-8 bezeichnet) mit einer maximalen Reichweite von 2600 km getestet und in die Streitkräfte eingeführt zu haben. SSC-8 seien auf mobilen Startgeräten in zwei Raketenverbänden disloziert worden, nämlich in Jekaterinburg (Gebiet Swerdlowsk) östlich des Ural und im Testgelände Kapustin Jar am Kaspischen Meer. Entwickelt worden seien diese GLCM seit 2008.

Nach langem Zögern räumte Moskau zwar die Existenz des neuen Systems ein, bestreitet aber seine angebliche Reichweite und weist den Vorwurf des Vertragsbruchs zurück. Die USA hätten keine Beweise vorgelegt. Der stellvertretende russische Außenminister Sergei Rjaskow erklärte, Russland halte den INF-Vertrag ein. Mit ihrem Vorstoß, so Rjaskow, wollten die USA Russland nur zu neuen Zugeständnissen zwingen.

Moskau wirft seinerseits den USA vor, den INF-Vertrag verletzt zu haben. So hätten sie ballistische Mittelstreckenraketen eingesetzt, um die Raketenabwehr zu testen. Zudem stimmten die technischen Merkmale der US-Langstreckendrohnen mit denen der verbotenen GLCM überein.

Vor allem hätten die USA Abschussgeräte des Typs Mk-41, die auch für den senkrechten Start seegestützter Marschflugkörper (SLCM *Tomahawk*) auf amerikanischen Schiffen verwendet werden, im rumänischen Deveselu an Land stationiert (*Aegis Ashore*) und ihre Aufstellung auch in Polen geplant. Von dort aus könnten die USA künftig GLCM gegen Ziele in Russland starten. Diese Option wird ausdrücklich auch in der Nuclear Posture Review der USA vom Februar 2018 erwähnt.

Washington weist die russischen Anschuldigungen zurück. Eine Kampfdrohne sei kein Marschflugkörper, weil sie an den Startort zurückkehren könne. Die Raketen, die für den Test der Raketenabwehr verwendet wurden, unterlägen nicht den Verbotsnormen des INF-Vertrags. Wegen ihrer modifizierten Software und Verkabelung seien die *Aegis-Ashore*-Systeme nur für den Start von Abwehrraketen geeignet. Ferner sei im bilateralen Stationierungsabkommen mit Rumänien rechtsverbindlich vereinbart worden, dass die Systeme nur zur Raketenabwehr dienen sollen.

Verifikationslücke

Die gegenseitigen Bezeichnungen unterscheiden sich darin, inwieweit sie sich zuverlässig überprüfen lassen. Bei den russischen Vorwürfen an die USA geht es um Fragen der Vertragsinterpretation; die zugrundeliegenden Sachverhalte als solche sind unstrittig. Die USA wiederum unterstellen Russland heimlichen Vertragsbruch. Dessen faktische Grundlage ist indes schwer einzuschätzen, denn die USA teilen die Quellen ihrer Erkenntnisse nur selektiv mit. Auch die Solidaritätsbekundungen der Verbündeten lassen nicht darauf schließen,

dass sie über wesentliche eigene Erkenntnisse verfügen.

Besäßen die Verbündeten Informationen, die sie mit technischen Mitteln gewonnen hätten – etwa Satellitenbilder oder Kommunikationsüberwachung –, könnten sie ebenfalls substantiell zur Klärung beitragen. Zweifellos sind auch Spionageerkenntnisse durch menschliche Quellen ernst zu nehmen, schaffen aber keine endgültige Gewissheit. So hat der frühere US-Außenminister Colin Powell den Entschluss zum Beginn des Irak-Krieges 2003 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit einer Falschinformation begründet, die auf eine unzuverlässige menschliche Quelle zurückging.

Andererseits hat Russland bisher wenig dafür getan, den Verdacht des Vertragsbruchs auszuräumen. Am besten ließen sich die Vorwürfe mit den Mitteln der kooperativen Verifikation untersuchen, die sich seit vielen Jahren in der Rüstungskontrolle bewährt haben.

Das INF-Verifikationsregime sieht vor, mit gegenseitigen Vor-Ort-Inspektionen zu überprüfen, ob die im Vertrag gelisteten ballistischen Raketen und Marschflugkörper sowie ihre Abschusseinrichtungen und Infrastruktur wie vereinbart zerstört wurden. Mit Kameras an den Werktoeren ließ sich beobachten, ob die Produktion beendet wurde. Auch frühere Abschuss-einrichtungen in Deutschland wurden regelmäßig verifiziert. Das Regime endete im Mai 2001.

Die *Special Verification Commission (SVC)* sollte Fragen der Vertragsumsetzung im Dialog klären. Seit Auflösung der Sowjetunion gehören dem Konsultationsforum auch die postsowjetischen Staaten Ukraine, Weißrussland und Kasachstan an.

Allerdings enthält der INF-Vertrag keine Mechanismen, mit denen sich vermutete Vertragsumgehungen beweisen ließen, etwa kurzfristig angekündigte Inspektionen nicht erklärter Einrichtungen. Um dies zu ermöglichen, müssten sich die USA und Russland bilateral oder im SVC darauf verständigen, das INF-Verifikationsregime zu modifizieren und wiederzubeleben.

Verifikationsoptionen

Zunächst müssten in der SVC Daten und Fakten ausgetauscht werden, um die Vorwürfe zu konkretisieren und technische Fragen zu klären. Tatsächlich ist die SVC 2017 zusammengetreten, doch weder dort noch im bilateralen Dialog konnte Einvernehmen in der Sache erzielt werden. Die USA beklagen, Russland habe nicht die Transparenz gezeigt, die notwendig gewesen wäre, um auf die Vorwürfe konstruktiv einzugehen.

Ein bilaterales Expertentreffen, das in der SVC im Dezember 2017 verabredet worden war, hat bisher offenbar nicht stattgefunden. Dort hätten Fachleute die gegenseitigen Vorwürfe im Detail erörtern sollen. Dabei ließe sich testen, wie ernst es der russische nationale Sicherheitsberater Nikolai Patruschew mit seiner Bekundung meinte, Russland wolle in aller Offenheit zur Klärung der Sachlage beitragen. Er hatte dies bei Gesprächen mit dem US-Sicherheitsberater John Bolton am 22. Oktober 2018 in Moskau geäußert, der Präsident Trumps Absicht erläuterte, den Vertrag zu kündigen.

Die Möglichkeiten zu einer kooperativen Lösung der Streitfragen sind also keineswegs erschöpft. In einem Expertentreffen könnte erörtert werden, ob technisch bedingte Interpretationsunterschiede mit Hilfe klarstellender Protokolle aus der Welt geschafft werden könnten. Unerlässlich wäre eine Vereinbarung über einen Datenaustausch und gegenseitige Verifikation. Sie sollte Satelliten- und Luftbeobachtungen sowie Vor-Ort-Inspektionen umfassen.

Denn um ein verbotenes INF-System in Feldverbände einzuführen, sind nicht nur Blaupausen erforderlich, sondern eine größere Anzahl an Flugkörpern, Trägern und Abschussgeräten sowie die dazugehörige Infrastruktur. Sie umfasst Unterkünfte, Parkplätze, Lagerhallen, Versorgungs- und Reparaturanlagen sowie Übungsplätze. Die Existenz solchen militärischen Geräts samt Infrastruktur lässt sich mit nationaler Satellitenaufklärung und kooperativen Beobach-

tungsflügen im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel (OH) feststellen.

OH-Beobachtungsflüge können multilateral unter Beteiligung anderer Vertragsstaaten stattfinden. Solche Flüge dienen regelmäßig dazu, auch die Infrastruktur von Nuklearwaffen zu beobachten. Bildaufnahmen während der Flüge kommen einvernehmlich zustande, bilden somit eine solide Faktengrundlage für einen substantiellen Dialog und können mit Drittparteien ausgetauscht werden. Zwar lassen sich mit Luftaufnahmen keine exakten Reichweiten von GLCM bestimmen. Doch sie können die Existenz neuer Waffensysteme bestätigen und Daten über ihre Abmessungen sowie die dazugehörige Infrastruktur liefern.

Die operativen Reichweiten von ballistischen Raketen und von Marschflugkörpern hängen von mehreren Variablen ab. Am wichtigsten sind die Massen der Hülle, der Steuereinrichtungen und Motoren, der Betriebsstoffmenge und des Gefechtskopfes, aber auch die Motorschubkraft und die aerodynamischen Eigenschaften. Daher lassen die äußeren Abmessungen nur Näherungswerte hinsichtlich der wahrscheinlichen Reichweite zu, sofern die Annahmen über die Variablen zutreffen. Im INF-Vertrag ist deshalb von der Maximalentfernung die Rede, die der Flugkörper in seiner Standardausführung zurücklegen kann, bis der Treibstoff vollständig verbraucht ist.

Klarheit lässt sich am besten durch den Austausch telemetrischer Daten, die Vorführung der Systeme vor Ort und Beobachtungen von Flugtests herstellen. Dabei wäre auch festzustellen, ob es sich um den Test von Systemen handelt, die zwar im INF-Reichweitespektrum liegen, aber gleichwohl nicht vom INF-Vertrag erfasst sind.

So erlaubt es der Vertrag, Flugkörper oder Raketenstufen von festen Starteinrichtungen aus über INF-Reichweiten zu erproben, sofern sie nicht für bodengestützte INF-Systeme verwendet werden. Demnach wäre es durchaus vertragskonform, seegestützte Marschflugkörper (SLCM) oder Raketenstufen für Interkontinentalraketen mit Hilfe fester Startgeräte zu testen, etwa auf dem Testgelände Kapustin Jar.

Im Gegenzug müssten die USA in Abstimmung mit Rumänien und künftig mit Polen russische Vor-Ort-Inspektionen in *Aegis-Ashore*-Stellungen zulassen. Moskau könnte sich so davon überzeugen, dass die dort verwendeten Mk-41-Launcher technisch nur für den Start von Abwehrraketen vorgesehen sind und dass für sie keine SLCM oder GLCM verfügbar sind.

In einem technischen Protokoll könnte diese Konfiguration der landgestützten Mk-41-Startsysteme festgeschrieben werden. Dass sie nicht irreversibel ist, wäre kein grundsätzliches Hindernis. Auch der New-Start-Vertrag sieht technische Maßnahmen vor, die rückgängig gemacht werden können, aber durch regelmäßige Vor-Ort-Inspektionen überwacht werden.

Damit solche Inspektionen langfristig wirksam bleiben, müssten sie nach kurzen Ankündigungsfristen und häufiger stattfinden. Verdachtsinspektionen in nicht gelisteten Einrichtungen müssten an plausible Begründungen und Quotenbegrenzungen geknüpft werden. Dies soll verhindern, dass Inspektionen zur Verifikation von Einrichtungen und Systemen missbraucht werden, die nicht dem INF-Vertrag unterliegen.

Eine multilaterale Gestaltung der Verifikation würde die Faktenfeststellung transparenter machen und vorzugsweise die früheren und potentiellen Stationierungsländer von INF-Systemen einbinden. Politische Folgeentscheidungen könnten sich dann auf eine breite Informationsbasis stützen. Eine Modifikation des INF-Verifikationsregimes wäre möglich, wenn beide Seiten den politischen Willen zeigten, den Vertrag zu erhalten, kooperative Lösungen zu suchen und von irreversiblen Schritten abzusehen.

Militärstrategischer Kontext

Die USA versuchen ihren Vorwurf des Vertragsbruchs an Moskaus Adresse mit dem Argument zu untermauern, der INF-Vertrag könne nicht mehr im geostrategischen Interesse Russlands sein. Staaten an

seiner südlichen und östlichen Peripherie verfügen über INF-Systeme, während Russland deren Besitz verboten ist. Andererseits hat es diesen Nachteil wettgemacht, indem es seine Flottille im Kaspischen Meer mit seegestützten Marschflugkörpern (SLCM) ausrüstete. Als Russland im September 2015 im Syrienkrieg intervenierte, griff es vom Kaspischen Meer aus mit konventionellen SLCM Ziele an, die 1600 km entfernt liegen. Seine Flotten im Atlantik, im Pazifik und in europäischen Randmeeren verfügen ebenfalls über SLCM. Auch russische Bomberflugzeuge sind mit weitreichenden Marschflugkörpern (ALCM) ausgestattet.

Seit Ende der 1990er Jahre haben die USA konventionell ausgerüstete SLCM vielfach im Nahen Osten, in Afghanistan und in Nordafrika eingesetzt. Im April 2017 und April 2018 zerstörten amerikanische Aegis-Kriegsschiffe vom Mittelmeer aus Landziele in Syrien. Auch Frankreich und Großbritannien haben in Libyen und Syrien ihre SLCM/ALCM-Fähigkeiten demonstriert.

Da amerikanische, russische und andere Streitkräfte mit immer mehr SLCM und ALCM ausgestattet werden, hat sich die strategische Kalkulation verändert. Sie unterliegen nämlich weder den Begrenzungen des New-Start-Vertrags noch denen des INF-Vertrags, auch wenn ihre Reichweiten weit oberhalb von 500 km liegen. Dies hat den strategischen Wert des Verbots landgestützter INF-Systeme relativiert. SLCM und ALCM können Europa, den Nahen Osten und weite Teile Asiens abdecken.

Der militärische Mehrwert einer landgestützten INF-Variante wäre schwer zu begründen. Bisweilen wird unterstellt, russische Planer sähen in ihr eine zusätzliche und billigere Option, um weitere US-Raketenabwehrstellungen in Europa oder Asien zuverlässig und reaktionsschnell ausschalten zu können. Doch dies ist eine spekulative Annahme, die voraussetzt, dass neue GLCM geographisch günstig disloziert sind.

Eine operativ wirksame Stationierung russischer INF-Systeme könnte jedoch nicht im Verborgenen stattfinden. Auch zeichnet sich bislang keine Verdichtung der US-

Raketenabwehr in Europa ab. Möglicherweise hat Russland Prototypen entwickelt, um bei Bedarf reagieren zu können.

Die russische Führung fürchtet, dass der Ausbau der amerikanischen Raketenabwehr langfristig Russlands nukleare Zweitschlagfähigkeit unterminieren und es damit erpressbar machen könnte. Andererseits hat Präsident Putin mit eben dieser Begründung im Februar 2018 moderne Nuklearwaffen vorgestellt, die angeblich jeden Abwehrgürtel durchdringen oder umgehen können.

Angesichts der vielfachen konventionellen Verwendung von Marschflugkörpern in militärischen Konflikten wirkt sich die atomare Bewaffnung von SLCM negativ auf die Krisenstabilität aus. Sie vergrößert nicht nur das Arsenal »substrategischer« atomarer Einsatzoptionen, sondern auch die Grauzone zwischen nuklearen und konventionellen Einsatzprofilen. Wird ein SLCM-Start fälschlich als Nuklearangriff interpretiert, könnte das verheerende Folgen haben. Denn atomare SLCM können eine strategische Wirkung entfalten, da mit ihnen von den europäischen oder asiatischen Randmeeren aus Luft- und Raketenabwehrstellungen, Führungszentren, Infrastruktur oder Kernwaffen des Gegners angegriffen werden können.

Trotz dieser Bedenken wird die Entscheidung der Trump-Administration vom Februar 2018, SLCM wieder atomar zu bewaffnen, das »substrategische« Nukleararsenal der USA vergrößern, das keinen Rüstungskontrollverträgen unterliegt. Damit revidierte Trump den Entschluss des früheren Präsidenten Obama von 2010, nukleare SLCM aufzugeben, die für Angriffe gegen Landziele vorgesehen waren (TLAM/N). Auch Russland hat seine nuklearfähigen SLCM modernisiert, vor allem jene des Typs Kalibr.

Die USA begründen die Atombewaffnung von SLCM mit zwei Argumentationslinien. Zum einen könne die »erweiterte Abschreckung« zum Schutz von Verbündeten in Ostasien von See aus erfolgen, da die Landstationierung nuklearer Schwerebomben in Japan und Südkorea umstritten ist. Bisher beruhte die »erweiterte Abschre-

ckung« allerdings auf dem strategischen Nuklearpotential der USA. Zum anderen stellt die Trump-Administration einen Zusammenhang mit der Verletzung des INF-Vertrags durch Russland her und deutet an, die SLCM-Option überdenken zu wollen, sollte Moskau zur Vertragstreue zurückkehren. Ein völliger Verzicht auf nukleare SLCM wäre aber unvereinbar mit dem Argument, dass sie für die »erweiterte Abschreckung« von See aus benötigt werden.

Trilateraler INF-Vertrag mit China?

Nicht von der Hand zu weisen ist das geostrategische Argument, dass nach 1987 in Süd- und Ostasien neue Nuklearmächte mit INF-Fähigkeiten entstanden sind und dass das INF-Arsenal der Volksrepublik China angewachsen ist. Freilich soll dieses Arsenal nicht nur Russland, sondern vor allem die USA vor einer regionalen Intervention abschrecken.

Daher deutete Präsident Trump an, dass China sich an einem künftigen INF-Vertrag beteiligen müsse. Unklar bleibt, ob und unter welchen Bedingungen dieser Ansatz mit Russland abgestimmt werden kann und ob China zu Verhandlungen bereit wäre. Ein gemeinsamer russisch-amerikanischer Versuch, den INF-Vertrag zu multilateralisieren, ist 2007 in den Vereinten Nationen gescheitert. Weder China noch Frankreich oder Großbritannien zeigten Interesse an dem Vorschlag.

Ob es seither Konsultationen zwischen Peking und Washington zum INF-Dossier gegeben hat, ist öffentlich nicht bekannt geworden, aber wenig wahrscheinlich. Vielmehr hat die Sprecherin des chinesischen Außenministeriums, Hua Chunying, ungehalten auf die öffentliche Einlassung Trumps reagiert: Es sei »nicht zu rechtfertigen und unvernünftig«, anderen die Schuld für den unilateralen Rückzug der USA aus dem INF-Vertrag zuzuschreiben. China werde eine Erpressung nicht akzeptieren. Schon seit den 1990er Jahren hat die Volksrepublik die Position vertreten, dass zunächst die großen Nuklearmächte auf das

Niveau der kleineren abrüsten müssten, bevor man eine Beteiligung an multilateralen Verträgen zur nuklearen Abrüstung erwägen könne.

Tatsächlich verfügen die USA und Russland über mehr als 90% aller Nuklearwaffen weltweit. China besitzt ungefähr 280 bis 300 Nuklearsprengköpfe, etwa 60 landgestützte ballistische Raketen mit interkontinentaler Reichweite und circa 1600 landbewegliche Kurz- und Mittelstreckenraketen und Marschflugkörper, die weit überwiegend mit konventionellen Sprengköpfen eingesetzt werden. Etwa 90% davon liegen im INF-Reichweitespektrum.

Sollte ein trilateraler Vertrag auf ein Verbot landgestützter INF-Systeme abzielen, verlöre China fast seine gesamte Fähigkeit zur regionalen Machtprojektion mit weitreichenden Abstandswaffen. Ohne sie könnte China seine Regionalstrategie der weiträumigen Abriegelung des Ost- und Südchinesischen Meeres gegen eine US-Intervention nicht aufrechterhalten. Die USA hingegen müssten nichts aufgeben, da sie über keine landgestützten INF-Träger in der Region verfügen und sich weiterhin auf ihre globale Raketen-, Luft- und Seeüberlegenheit verlassen könnten.

Es ist also kaum anzunehmen, dass sich China auf einen solchen »Deal« einlassen würde. Inakzeptabel für China wäre auch die Alternative, ein regionales »INF-Gleichgewicht« anzustreben. Das hieße nämlich, Obergrenzen festzusetzen und damit die Stationierung amerikanischer INF-Systeme in Japan oder Südkorea zuzulassen. Für Europa wäre diese Lösung hoch gefährlich, da sie eine INF-Stationierung auch westlich des Ural erlauben würde.

Der Trump-Administration muss klar gewesen sein, dass Peking das geforderte trilaterale Abkommen nur ablehnen kann. Deshalb liegt es nahe, dass Trump mit den vagen Hinweisen auf China lediglich seine Absicht rechtfertigen wollte, den INF-Vertrag zu kündigen.

Stationierung und Bündnispolitik

Ein neuer INF-Rüstungswettlauf würde die Sicherheit Europas und Asiens, nicht aber des amerikanischen Kontinents bedrohen. Sollten die USA eine regionale INF-Stationierung anstreben, wären sie mit Ausnahme Guams auf die Zustimmung potentieller Stationierungsländer angewiesen,

Indes ist schwer vorstellbar, dass Japan, Südkorea, die Philippinen oder Australien mit einer Stationierung landgestützter Mittelstreckensysteme einverstanden sind. Gerade mit dem traditionellen Widerstand der westpazifischen Verbündeten gegen eine Landstationierung von Nuklearwaffen hat die Trump-Administration ja die Notwendigkeit begründet, seegestützte Marschflugkörper (SLCM) nuklear zu bewaffnen.

Aber selbst wenn etwaige amerikanische GLCM (zunächst) nur konventionell bewaffnet werden sollten, dürfte es nicht im Interesse Südkoreas liegen, die gerade erst begonnene Annäherung auf der koreanischen Halbinsel durch eine neue Rüstungsspirale zu zerstören. Ebenso wenig dürfte Japan daran interessiert sein, eine neue Eiszeit mit China herbeizuführen und weitere innenpolitische Auseinandersetzungen über Stationierungsfragen zu riskieren. Auch Australien und die Philippinen würden wohl nicht wünschen, dass sich ihre Beziehungen zu China eintrüben.

Was Europa betrifft, steht das unilaterale Vorgehen der USA im Widerspruch zu jüngsten Bündnispositionen. Verteidigungsminister James Mattis hatte seine Nato-Kollegen am 7. November 2017 über die amerikanische Lagebewertung unterrichtet und erklärt, die USA strebten eine Rückkehr Russlands zur Vertragstreue an. Dies hat das amerikanische Außenministerium noch im April 2018 bestätigt. Angesichts der Vorwürfe Washingtons an Moskau hatte der Nato-Rat in einer Erklärung vom 15. Dezember 2017 Besorgnis geäußert, sich aber zur Erhaltung des INF-Vertrags bekannt und Russland aufgefordert, die bestehenden Zweifel in einem technischen Dialog transparent und nachvollziehbar auszuräumen.

Noch im Juli 2018 haben die Nato-Staaten einmütig erklärt, der INF-Vertrag sei für die europäische Sicherheit von grundlegender Bedeutung und müsse erhalten werden. Anfang Oktober 2018 legte Mattis den Nato-Verteidigungsministern neue Erkenntnisse vor. Daraufhin forderten die Minister Russland erneut auf, den Vertrag einzuhalten und offene Fragen transparent zu klären.

Die Ankündigung Präsident Trumps, den INF-Vertrag aufzuheben, kam daher überraschend. Offenbar wurden die Verbündeten vorab nur kurzfristig informiert, jedoch nicht konsultiert. Sollten die USA beabsichtigen, neue GLCM in Europa einzuführen, müssten sich die Verbündeten entweder für einen Stationierungswettlauf mit Russland entscheiden oder die Spaltung der Allianz in Kauf nehmen. Eine »Koalition von Stationierungswilligen« kann nicht ausgeschlossen werden.

Schlussfolgerungen

Der Ausstieg der USA aus dem Vertrag über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag) und dem Iranabkommen (JCPOA) sowie die Erosion des Vertrags über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (KSE-Vertrag) haben die internationale Sicherheitsarchitektur bereits schwer belastet. Ein Kollaps des INF-Vertrags würde einen weiteren Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsordnung und der globalen nuklearen Ordnung zerstören. Einem regionalen nuklearen Rüstungswettlauf in Europa und Ostasien ständen dann keine rechtlichen Beschränkungen entgegen. Dies birgt die Gefahr zusätzlicher Destabilisierung in einer Sicherheitskrise, in der das gegenseitige Vertrauen auf den tiefsten Stand seit den 1960er Jahren gesunken ist.

Die Ausgangslage für die bald notwendige Verlängerung des New-Start-Vertrags wäre dann denkbar ungünstig. Sollte sie misslingen, wären ab 2021 die strategischen Atomwaffen der USA und Russlands erstmals seit 1968 keinen rechtsverbindlichen Begrenzungen unterworfen. Die ohnehin

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 1611-6364

SWP-Aktuell 63
November 2018

geringe Glaubwürdigkeit der Großmächte in puncto Erfüllung der Abrüstungsverpflichtungen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) würde weiteren erheblichen Schaden nehmen. Damit wüchse auch der Druck auf den NVV. Europa wäre mit einer neuen »Nachrüstungsdebatte« konfrontiert, die in die gegenseitige nukleare Bedrohung durch eine Neustationierung von INF münden könnte. Keines dieser Szenarien ist im Interesse Deutschlands und Europas.

Allerdings sind keineswegs schon alle Optionen ausgeschöpft, die INF-Krise kooperativ zu bewältigen. So ist noch nicht hinreichend geklärt, ob und inwieweit es sich bei den wechselseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung um Fehleinschätzungen der Quellenlage oder um unterschiedliche Vertragsinterpretationen handelt, die durch technische Zusatzprotokolle oder gemeinsame Erklärungen einvernehmlich entschärft werden könnten. Nur eine zweifelsfrei nachgewiesene beabsichtigte Bedrohung Europas, etwa durch die operative Stationierung landgestützter INF, ließe sich nicht mehr auf kooperative Weise beseitigen, es sei denn, diese Entscheidung würde politisch revidiert.

Zunächst wären daher substantielle gemeinsame Schritte zu vereinbaren, um den Vertrag zu erhalten und, falls erforderlich, zu modifizieren. So könnten sich die USA und Russland in einer politischen Erklärung zum grundlegenden Wert des INF-Vertrags bekennen und ihren Willen bekunden, seine Bestimmungen einzuhalten und offene Fragen kooperativ zu klären.

Zweckdienlich wäre es dann, die relevanten technischen Daten auszutauschen, zu erörtern und durch eine Kombination von Satellitenüberwachung, kooperativen OH-Beobachtungsflügen und Vor-Ort-Inspektionen zu verifizieren. Verbündete sollten in multilaterale Verifikationsmaßnahmen eingebunden werden, um politische Folgeentscheidungen auf einer umfassenden gemeinsamen Faktengrundlage treffen zu können.

Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Die Bundesregierung sollte sich in der Nato für diesen Ansatz stark machen und dazu eine breite Koalition gleichgesinnter Staaten bilden. Sie sollten sich auf das Ziel verständigen, keine europäische Zustimmung für eine neue Stationierung von INF-Systemen in Europa zu geben, solange Russland keine solchen Systeme disloziert.

Moskau ist daran interessiert, dass Deutschland und Frankreich im Normandie-Format, beim Wiederaufbau Syriens, beim Energietransfer und beim Eintreten für den Fortbestand der Nato-Russland-Grundakte mit Russland zusammenarbeiten. Diese gewünschte Kooperation, so sollte der russischen Seite klargemacht werden, hängt auch davon ab, dass Russland seine Verpflichtungen aus dem INF-Vertrag transparent einhält und Europa nicht mit INF-Systemen bedroht.

Ferner sollte die Krise zum Anlass genommen werden, im Bündnis eine Diskussion über die Rolle von Nuklearwaffen in der Abschreckungsstrategie anzustoßen. Es dürfen keine Grauzonen nuklearer Ambiguität entstehen. Diese könnten nämlich eine atomare Kriegsführungsfähigkeit mit vermeintlich »taktischen« Nuklearwaffen nahelegen und verhängnisvolle Fehleinschätzungen in der Krise verursachen.

Die Zahl der Einsätze konventionell ausgestatteter Marschflugkörper wächst und ihre atomare Bewaffnung kann destabilisierend wirken. Hier könnte eine Modifizierung des INF-Vertrags oder ein multilateraler Nachfolgevertrag ansetzen.

Zudem sollte Deutschland sich dafür einsetzen, den Haager Verhaltenskodex über ballistische Raketen (HCoC) zu stärken, ihn um Marschflugkörper zu erweitern und seine Transparenzregeln zu verbessern. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte Deutschland eine Diskussion über die Stärkung der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung anregen, um die strategische Stabilität und die Glaubwürdigkeit des Nichtverbreitungsregimes zu erhalten.