

Zuspitzung im Streit um den INF-Vertrag

USA werfen Russland die Stationierung neuer nuklearer Mittelstreckenwaffen vor

Oliver Meier

Seit 2014 beschuldigen sich die USA und Russland gegenseitig, den Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF-Vertrag) zu verletzen. Nun ist der Streit in eine neue Phase getreten. Die USA behaupten, dass Russland mit der Stationierung eines nuklearfähigen Marschflugkörpers begonnen hat, der eine verbotene Reichweite zwischen 500 und 5500 km hat. Der US-Kongress fordert in einer Gesetzesvorlage militärische Gegenmaßnahmen, die unmittelbar die Nato betreffen würden. Sollte es nicht gelingen, die Vorwürfe des Vertragsbruchs aus der Welt zu schaffen, droht ein neuer Rüstungswettlauf in Europa.

Am 8. März 2017 äußerte der stellvertretende Vorsitzende der US-Generalstabschefs, General Paul Selva, in einer Anhörung vor dem US-Kongress, Russland stationiere einen neuen landgestützten Marschflugkörper. Damit verstoße es gegen Geist und Zweck (»spirit and intent«) des INF-Vertrags. Selva bestätigte mit seiner Aussage Pressemeldungen vom Februar, in denen unter Berufung auf US-Regierungskreise über die Stationierung von zwei Bataillonen eines neuen russischen Marschflugkörpers vom Typ SSC-8 berichtet wurde.

Ende April untermauerte das State Department in seinem jährlichen »Compliance«-Bericht die Vorwürfe und teilte mit, dass es Russland genaue Informationen über das nicht vertragskonforme System zugeleitet habe. So habe man Moskau die russische Typennummer des verwendeten Abschuss-systems ebenso übermittelt wie die Namen

involvierter Firmen und Daten zur Entwicklungsgeschichte, inklusive Testkoordinaten und Schilderungen russischer Vertuschungsversuche. Vertreter der Vereinigten Staaten haben vermutlich Mitte November in Genf russische Teilnehmer einer Sitzung der gemeinsamen Sondernachprüfungskommission der INF-Vertragsstaaten mit diesen Informationen konfrontiert. Durch die Konkretisierung der Vorwürfe im »Compliance«-Bericht will die Trump-Administration offensichtlich die russische Behauptung entkräften, die amerikanischen Anwürfe seien so unpräzise, dass es unmöglich sei, sie zu überprüfen.

Die US-Vorwürfe

Die vielen Details und die Tatsache, dass nun schon die zweite US-Administration Moskau beschuldigt, den INF-Vertrag zu

unterlaufen, machen solche russischen Ausflüchte zunehmend unglaubwürdig. 2008 haben die USA nach eigenen Angaben erstmals beobachtet, dass sich Russland bemüht, einen neuartigen landgestützten Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 km zu entwickeln. Seit 2013 versucht Washington erfolglos, in bilateralen Gesprächen mit Moskau den Sachverhalt zu klären. Im Juli 2014 erhoben die USA offiziell und öffentlich die Anschuldigung, Moskau unterlaufe den INF-Vertrag, indem es ein nicht vertragskonformes System entwickle und erprobe. Dabei nannten sie allerdings keine Details und erwähnten auch nicht, um welche Waffe es sich handelte. Ende 2016 deuteten die USA an, das neue System habe die Erprobungsphase hinter sich gelassen.

Im Februar 2017 berichtete die *New York Times*, dass Moskau im Dezember 2016 ein mit der neuen Rakete ausgestattetes Bataillon auf dem Testgelände Kapustin Jar in Südrussland, ein zweites an einem ungenannten Ort in Russland stationiert habe. Unklar ist, was eine »Stationierung« der SSC-8 genau meint. Die *Washington Post* zitiert einen Vertreter des US-Verteidigungsministeriums mit den Worten, das System sei in den vergangenen Monaten »herumbewegt« worden. Die Bedeutung dieser Formulierung erschließt sich aus dem Zusammenhang des INF-Vertrags, der landgestützte Mittelstreckensysteme verbietet, see- und luftgestützte Raketen und Marschflugkörper aber erlaubt. Auch ihre Erprobung an Land ist zulässig, allerdings nur wenn sie von einer fest stationierten Abschusseinrichtung aus getestet werden, die als solche auch klar zu erkennen ist. Sollte die SSC-8 also auf einer mobilen Abschlussvorrichtung erprobt worden sein, läge ein Vertragsverstoß vor.

Reaktionen auf die Vorwürfe

In der Nato haben die Vorwürfe der USA bisher nur verhaltene Reaktionen ausgelöst. Die Bundesregierung zeigte sich in der Antwort auf eine Kleine Anfrage »besorgt über die Einschätzung der US-Regierung«. Man

nehme die erhobenen Vorwürfe ernst. Der französische Verteidigungsminister äußerte sich auf der Münchener Sicherheitskonferenz ähnlich. Auch die niederländische Regierung mochte die konkreten Vorwürfe der USA nicht bewerten. Möglicherweise halten sich die Europäer zurück, weil sie die US-Vorwürfe nicht überprüfen können oder befürchten, durch eine klare Verurteilung Russlands eine diplomatische Lösung zu verkomplizieren.

Washington nahm mit Verzögerung offiziell zu den Presseberichten über die Stationierung des neuen Marschflugkörpers Stellung. Am 24. Februar sagte US-Präsident Donald Trump, dass Russlands Verletzung des INF-Vertrags für ihn »eine große Sache« (»a big deal«) sei. Bei einem möglichen Treffen mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin werde er das Thema ansprechen.

Die Antwort des US-Kongresses hingegen war deutlich und harsch. Beide Häuser diskutieren aktuell den »INF Treaty Preservation Act«, der als Anhang zum Verteidigungshaushalt im Sommer verabschiedet werden könnte. Der Gesetzentwurf fordert eine militärische Reaktion der USA, um Russland zu einer Rückkehr zum INF-Vertrag »zu ermutigen«. Tatsächlich geht es den Abgeordneten wohl eher um den Rückzug der USA aus dem Abkommen. So sollen die Vereinigten Staaten einen landgestützten, mobilen, nuklearwaffenfähigen Marschflugkörper mit einer Reichweite von bis zu 5500 km entwickeln und binnen eines Jahres auch erproben. Raketen mit einer Reichweite von 500 bis 5500 km sollen den Verbündeten zur Verfügung gestellt werden. Der Entwurf sieht für 2018 Ausgaben von bis zu 500 Millionen US-Dollar vor, die für Mittel zur Bekämpfung mobiler Marschflugkörper vorgesehen sind. Zudem soll das Pentagon weitere Raketenabwehrsysteme zum Schutz von US- und Nato-Truppen entwickeln. Vorgeschlagen wird auch die offensive Nutzung von SM-3-Raketen, die unter anderem im Rahmen der Nato-Raketenabwehr in Europa stationiert sind.

Ein solcher Schritt würde russische Behauptungen stützen, die USA und die

Nato wollten Raketenabwehrsysteme auch offensiv nutzen. Konkret hatte Russland bereits 2014 auf die amerikanischen Vorwürfe der Vertragsverletzung reagiert, indem es seinerseits unter anderem geltend machte, eine Nato-Raketenabwehrbasis in Rumänien könne auch zum Abschuss von Marschflugkörpern dienen. In der Tat verwenden die USA dort Senkrechtstartanlagen vom Typ Mk-41, die geeignet sind, seegestützte Marschflugkörper abzufeuern. Da diese Systeme sich nun an Land befinden, sind die russischen Anschuldigungen, es handele sich um die nicht vertragskonforme Dislozierung eines Systems zum Einsatz landgestützter Marschflugkörper, aus technischer Sicht schwer zu entkräften. Nato und Bundesregierung beteuern aber weiterhin, dass die Nato-Raketenabwehr nicht gegen Russland gerichtet sei.

Folgen für Sicherheit und Rüstungskontrolle

Eine Verletzung des INF-Vertrags hat weitreichende Folgen für die Sicherheit in Europa. Neue landgestützte russische Mittelstreckenwaffen könnten Ziele in ganz Europa erreichen. Moderne Marschflugkörper fliegen mit bis zu mehrfacher Schallgeschwindigkeit, haben eine große Reichweite und sind schwer zu detektieren. Raketenabwehrsysteme bilden bestenfalls begrenzten Schutz gegen tieffliegende und wendige Marschflugkörper. In der Fläche ist eine Verteidigung auf absehbare Zeit technisch unmöglich. Solche Marschflugkörper sind für Überraschungsangriffe besonders gut geeignet und wirken destabilisierend.

In den 1970er Jahren veränderten die sowjetischen SS-20 das strategische Gleichgewicht in Europa massiv. Es kam zum Doppelbeschluss der Nato. Die kürzlich erfolgte Stationierung der SSC-8 schafft aber aus mehreren Gründen keine grundsätzlich neue militärische Bedrohungslage.

Russland verfügt schon jetzt über see- und luftgestützte nuklearfähige Marschflugkörper. Die auf Schiffen stationierten Kalibr haben eine Reichweite von rund

2000 km und sind insofern eine Bedrohung für Ziele in Europa. Dies gilt auch für die luftgestützten Kh-102. Russland hatte die Fähigkeiten der Marschflugkörper jüngst demonstriert, indem es die konventionellen Versionen beider Waffen gegen Ziele in Syrien eingesetzt hat.

Russland könnte auch mit seinen strategischen Nuklearwaffen prinzipiell europäische Ziele angreifen. Zudem befinden sich nuklearfähige Iskander-Kurzstreckensysteme mit einer Reichweite von bis zu 500 km beispielsweise in Kaliningrad, wobei nicht klar ist, ob sie dort vorübergehend oder dauerhaft stationiert sind.

Hinzu kommt, dass in Europa das konventionelle Kräfteverhältnis für die Nato heute vorteilhafter ist als in den 1970er Jahren. Auch wenn Russland in bestimmten Regionen und besonders im Baltikum der Nato militärisch überlegen ist, hat die Allianz insgesamt einen militärtechnologischen Vorsprung.

Ein Scheitern des 1987 abgeschlossenen INF-Vertrags würde allerdings die Rüstungskontrolle in Europa weit zurückwerfen. Auf der Basis dieses Vertrags wurden Anfang der 1990er Jahren weitere Rüstungskontrollabkommen in Europa vereinbart. Auch diese Verträge sind in schweres Fahrwasser geraten. Seit 2007 setzt Russland den KSE-Vertrag über die Begrenzung konventioneller Waffensysteme nicht mehr um. Ebenfalls umstritten ist die Implementierung des Vertrags über den Offenen Himmel, der im OSZE-Raum für mehr Transparenz sorgen soll, indem die Mitgliedstaaten gemeinsame Überflüge unternehmen.

Würde der INF-Vertrag fallen, ist nicht nur eine Aufrüstung landgestützter Mittelstreckenwaffen zu befürchten. In den USA und in Russland gibt es Stimmen, die eine Verbindung auch zum New START-Vertrag über die Begrenzung strategischer Waffen herstellen. Scheitert der New START-Vertrag oder sollte seine Laufzeit, die 2021 endet, nicht mehr verlängert werden, gäbe es keinerlei quantitative Obergrenzen für Atomwaffen mehr.

Den INF-Vertrag retten

Die Europäer sollten daher klarer als bisher zu den Vorwürfen der Vertragsverletzung Stellung beziehen. Sobald Washington die Nato umfassend und nachprüfbar über die russische Vertragsverletzung informiert hat, sollten die Mitgliedstaaten auf dieser Grundlage eine geschlossene Haltung entwickeln und sich auf das weitere Vorgehen verständigen. So kann möglichen russischen Versuchen entgegengewirkt werden, die Allianz beim Thema INF zu spalten.

Drei mögliche Reaktionen auf die Vorwürfe sind denkbar. Welche davon eintreten wird und wie sie jeweils konkret aussehen werden, ist in erster Linie abhängig vom russischen Verhalten.

Erstens könnte es sich um eine technische Verletzung handeln oder die amerikanischen Anschuldigungen können sich als unbegründet erweisen. Einige Experten glauben, dass Russland einen INF-konformen see- oder luftgestützten Marschflugkörper erprobt hat, aber kein neuartiges landgestütztes System. Eine Stationierung sei möglicherweise gar nicht erfolgt. Sollte diese Annahme zutreffen, könnten beide Seiten versuchen, den Tatbestand bilateral und vertraulich zu klären. Gegenseitige Inspektionen würden dazu beitragen, Misstrauen aus der Welt zu schaffen. Dabei würden amerikanische Experten das (vertragskonforme) System besichtigen, während die Nato im Gegenzug Russland nachweist, dass die Raketenabwehrbasis in Rumänien nicht zum Einsatz offensiver Systeme geeignet ist.

Zweitens könnte Russland zwar ein verbotenes System entwickelt haben, aber prinzipiell bereit sein, den Verstoß zu heilen. Eine Korrektur im Rahmen des INF-Vertrags wäre schwierig, grundsätzlich jedoch möglich, wenn beide Seiten dies politisch wollen. Die Verfahren zur Verifikation des 30 Jahre alten Abkommens müssten dann allerdings aktualisiert werden, weil sie darauf zugeschnitten sind, die Vernichtung der Ende der achtziger Jahre von den USA und Russland stationierten landgestützten Mittelstreckenwaffen zu überprüfen.

Die Abrüstung der nicht-vertragskonformen Systeme würde verkompliziert, wenn die SSC-8 auf einem Iskander-Startfahrzeug getestet oder stationiert worden wäre. Denn in diesem Fall müssten laut Vertrag alle Abschussvorrichtungen des Typs Iskander vernichtet werden. Seit einigen Jahren aber tauscht Russland alle alten Kurstreckensysteme des Typs SS-21 Tochka gegen Iskander-Systeme aus. Mittlerweile sollen rund 80 Prozent aller Einheiten, die über Kurstreckenraketen verfügen, mit dem neuen Waffensystem ausgestattet sein, das in zwei verschiedenen Varianten ballistische Raketen oder Marschflugkörper verschießen kann.

Drittens könnte Russland mit der Stationierung der SSC-8 den Vertrag bewusst unterlaufen und nicht bereit sein, das eigene Verhalten zu korrigieren. In diesem Szenario droht das Ende des Abkommens, denn jede Vertragspartei ist berechtigt, vom INF-Vertrag zurückzutreten, »wenn sie entscheidet, dass durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrags zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung ihrer höchsten Interessen eingetreten ist« (Artikel XV). Ein solcher Austritt würde nach sechs Monaten rechtswirksam.

Ein unilateraler Rückzug der USA aus dem Vertrag würde im Moment allerdings Russland in die Hände spielen. Moskau könnte der Trump-Administration daraufhin die Verantwortung für das Scheitern des INF-Vertrags zuschieben. Und die Nato hätte keine völkerrechtliche Handhabe mehr, von Moskau die Einhaltung des Verbots landgestützter Mittelstreckensysteme zu fordern.

Der Nato dürfte eine neue Nachrüstungsdebatte ins Haus stehen, sollten sich die amerikanischen Vorwürfe erhärten. Bis dahin sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die dazu dienen, ein neues nukleares Wettrüsten in Europa zu vermeiden. Auf der Grundlage des INF-Vertrags ist dies sicherlich einfacher zu bewerkstelligen als ohne ihn.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

Lektüreempfehlungen

Oliver Meier
Deutschland und die nukleare Abschreckung
SWP-Aktuell 97/2015,
Dezember 2015

Rainer Glatz/Martin Zapfe
Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau
SWP-Aktuell 95/2015,
Dezember 2015

Oliver Meier
Die Krise des INF-Vertrages
SWP-Aktuell 11/2015,
Februar 2015

SWP-Aktuell 32
Mai 2017