

Die Krise des INF-Vertrages

Das Risiko eines nuklearen Wettrüstens in Europa wächst

Oliver Meier

Mit dem Ausbruch der Ukraine-Krise im Frühjahr 2014 ist der Dialog über Fortschritte in der nuklearen Rüstungskontrolle zum Stillstand gekommen. Neu ist, dass Russland und die USA nun auch vorhandene Rüstungskontrollabkommen und -kooperationen vermehrt in Frage stellen. Richtungweisend dürfte die Auseinandersetzung über Vorwürfe Washingtons sein, Moskau verletze den Vertrag über die Abrüstung und das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF-Vertrag). Russland hat diese Vorwürfe bisher nicht aufgeklärt, während der US-Kongress auf eine scharfe Reaktion der USA und der Nato drängt. Sollte der Vertrag scheitern, droht ein neuer Rüstungswettlauf in Europa. Am meisten wären die Europäer davon betroffen. Deshalb sollten sie energischer dafür eintreten, dass der INF-Vertrag erhalten und gestärkt wird. Voraussetzung dafür ist, dass Moskau und Washington die im Raum stehenden Anschuldigungen spezifizieren und klären.

Seit Frühjahr 2014 finden zwischen Nato und Russland keine Gespräche über nukleare Transparenz- und Rüstungskontrollmaßnahmen mehr statt. Nicht betroffen von dieser Eiszeit waren bisher die Zusammenarbeit unter dem New-START-Vertrag über die Reduzierung strategischer Atomwaffen, aber auch die Kooperation bei der Nichtverbreitung nuklearer und chemischer Waffen.

Im Juli 2014 beschuldigte Washington dann Moskau erstmals öffentlich, den INF-Vertrag gebrochen zu haben. Zwar haben beide Regierungen seitdem direkt oder indirekt Interesse am Erhalt des Abkommens bekundet. Dennoch droht die Diskussion um die Vorwürfe eine Eigendynamik zu entwickeln, welche die Rüstungskontrolle

schwächen, den Vertrag scheitern lassen oder gar zur Stationierung neuer Mittelstreckenwaffen in Europa führen könnte.

Die Vorwürfe

Laut Presseberichten haben die USA 2008 erste Erkenntnisse gewonnen, dass Russland ein gemäß INF-Vertrag untersagtes Waffensystem erprobt. 2011 unterrichtete die amerikanische-Regierung vertraulich den US-Kongress über die Verdachtsmomente, bevor sie 2013 die russische Regierung hinter verschlossenen Türen mit ihren Vorwürfen konfrontierte.

Der Compliance-Bericht des US State Department vom Juli 2014 über die Ein-

haltung internationaler Rüstungskontrollverträge enthielt dann auch die förmliche Feststellung der US-Regierung, Russland verstoße gegen das im INF-Vertrag fixierte Verbot, landgestützte Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 km bzw. Startvorrichtungen für solche Waffen zu besitzen, zu produzieren oder zu erproben. Gleichzeitig mit der Veröffentlichung schrieb US-Präsident Obama einen Brief an sein russisches Gegenüber und lud Putin ein, die Vorwürfe zu klären.

Aus öffentlichen Quellen ist nicht ersichtlich, mit welchem Trägersystem Russland nach Auffassung der USA den Vertrag verletzt. Vermutlich auch aus Gründen des Quellenschutzes bleibt die US-Regierung in diesem Punkt vage. Wahrscheinlich beruhen die amerikanischen Anschuldigungen auf Beobachtungen mehrerer Tests und anderen Informationen.

US-Regierungsvertreter haben deutlich gemacht, dass Russland nicht verdächtigt wird, eine ballistische Mittelstreckenrakete verbotener Reichweite zu entwickeln, sondern einen landgestützten Marschflugkörper. Ein Kandidat ist der R-500-Marschflugkörper, der vom Iskander-Raketenwerfersystem verschossen werden kann und eine offizielle Reichweite von 360 km hat. Sollten Berichte zutreffen, dass die Waffe über mehr als 500 km getestet wurde, hätte Russland damit den INF-Vertrag verletzt. Gegen den R-500 spricht, dass er seit 2007 in der Entwicklung und seit 2013 stationiert ist. Diese Daten passen nicht zur Chronologie der Diskussion um den behaupteten Vertragsbruch. Es könnte sich aber um eine andere Variante des R-500 oder ein ähnliches System handeln.

Neben der Frage, um welches System es eigentlich geht, ist auch dessen Entwicklungsstand unklar. Amerikanische Offizielle sprachen lange nur von einer Waffe in der Entwicklung. In einer Anhörung vor dem Repräsentantenhaus im Dezember 2014 behauptete indes die zuständige Staatssekretärin im US-Außenministerium, Rose Gottemoeller, nach US-Erkenntnissen stehe Russland vor einer Dislozierung des

Systems. Sollte sich dieses bereits in der Produktion befinden, würde das den Druck für eine diplomatische Lösung erhöhen.

Die russische Antwort

Nach Auffassung der USA hat Moskau wenig zur Klärung beigetragen. Die russische Regierung wiederum weist den Vorwurf des Vertragsbruchs zurück. Die Anschuldigungen seien zudem so vage, dass man sie nicht entkräften könne.

Am 1. August 2014 veröffentlichte das russische Außenministerium eine Reaktion auf die amerikanischen Vorwürfe und bezichtigte seinerseits Washington, den INF-Vertrag in drei Punkten zu verletzen bzw. dies zu planen. Moskau behauptet, als Ziele für die Erprobung von Raketenabwehrsystemen verwendeten die USA Raketen, die laut INF-Vertrag verboten seien. Auch der Einsatz bewaffneter Drohnen durch die USA sei gemäß dem Abkommen nicht erlaubt. Schließlich sollen Vorrichtungen zum Abschuss von Abfangraketen (Interzeptoren) im Rahmen des Nato-Raketenabwehrsystems ab 2015 in Rumänien und ab 2018 in Polen stationiert werden. Diese seien aber auch für Marschflugkörper geeignet und daher nach dem INF-Vertrag untersagt.

Die USA weisen die russischen Vorwürfe als nicht stichhaltig zurück und haben ihre Sicht der Dinge Russland in direkten Gesprächen dargelegt. In der Tat ist der erste Vorwurf leicht zu widerlegen. Der zweite besäße nur bei einer äußerst engen Textinterpretation gewisse Plausibilität. Allerdings ist der dritte Vorwurf nicht so leicht von der Hand zu weisen. Es ist umstritten, ob die Senkrechtstartanlage Mk-41, die bisher auf US-Schiffen etwa für den Abschuss von Raketen und Marschflugkörpern verwendet wird, auch zum Einsatz bodengestützter Marschflugkörper taugt.

Diplomatisches Patt

Soweit erkennbar, ist bisher kein Dialog zwischen Russland und den USA zustande gekommen, der wesentlich zu einer Klärung

der im Raum stehenden Anschuldigungen beigetragen hätte. Beim Besuch einer hochrangigen US-Delegation unter Leitung von Gottemoeller in Moskau am 11. September 2014 wurden in der Sache keine Fortschritte erzielt, aber immerhin weitere Treffen auf der Ebene technischer Experten vereinbart.

Vermutlich wollten beide Seiten so vermeiden, dass der im INF-Vertrag angelegte Konsultationsmechanismus der Special Verification Commission (SVC) revitalisiert wird. Diese hat zuletzt 2003 getagt. Die USA möchten die Diskussion mit Moskau offenbar zunächst auf hoher politischer Ebene führen. Aus russischer Sicht wäre eine Wiederbelebung der SVC problematisch. Die Ukraine und andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion, auf deren Territorium sich früher INF-relevante Einrichtungen befanden, könnten nämlich möglicherweise an einer solchen Sitzung teilnehmen.

Laut Gottemoeller sind die USA wegen des INF-Vertrags in ständigem Kontakt mit Russland. Ob dabei auch Erfolge in der Sache zu verzeichnen waren, ist unklar.

Die europäische Dimension

Aus europäischer Sicht ist dieser Stillstand beunruhigend. Je länger die Vorwürfe ungeklärt im Raum stehen, desto größer wird die Gefahr, dass der Vertrag scheitert. Sowohl in Moskau als auch in Washington nutzen Rüstungskontrollgegner die aktuelle Auseinandersetzung, um für einen Ausstieg aus dem INF-Vertrag zu werben.

Dann stünde einem neuen nuklearen Wettrüsten bei den Mittelstreckenwaffen in Europa zumindest völkerrechtlich nichts mehr im Weg. Diese Gefahr ist real. In der Anhörung vor dem US-Repräsentantenhaus musste Gottemoeller sich gegen aggressive Kritik republikanischer Abgeordneter wehren, die Administration nehme es widerstandslos hin, dass Russland im Geheimen neue Mittelstreckenwaffen entwickle. In einer am 4. Dezember 2014 mit 411 zu 10 Stimmen verabschiedeten Resolution des Repräsentantenhauses wurde der Präsident bereits aufgefordert, Russland für Vertrags-

verletzungen zur Verantwortung zu ziehen und gemeinsam mit Verbündeten darauf hinzuwirken, dass Moskau keinen militärischen Vorteil durch die Verstöße gegen das Abkommen gewinnt. Bei der Anhörung erklärte ein Vertreter des US-Verteidigungsministeriums dann auch, es würden Optionen für die Entwicklung und Stationierung neuer Mittelstreckenwaffen geprüft. Wegen der politischen und finanziellen Kosten dürften die USA dies aber kurzfristig kaum umsetzen wollen, zumal sie vertragskonforme luft- und seegestützte Abschreckungskapazitäten besitzen.

Seit langem kritisieren manche in Moskau, der INF-Vertrag sei unausgewogen, da Nachbarstaaten Russlands wie China, Indien, Nordkorea und Pakistan Mittelstreckenwaffen entwickelten, während die USA einer solchen direkten Bedrohung nicht ausgesetzt seien. Moskau hat darum schon vor Jahren einen Vorstoß unternommen, das Verbot von Mittelstreckenwaffen auf solche Staaten auszuweiten – manchmal verbunden mit der Drohung, aus dem INF-Vertrag auszutreten, wenn dies nicht gelänge. Einige sehen die mögliche Entwicklung neuer Mittelstreckenwaffen daher auch in der Kontinuität einer russischen Politik, die auf eine Aufwertung und Modernisierung der eigenen Nuklearstreitkräfte setzt.

Sollte Russland tatsächlich die Stationierung neuer nuklearfähiger Mittelstreckenwaffen planen, würde die Nato auf einen solchen Rückfall in den Kalten Krieg wohl auch militärisch antworten. Am 5. Februar 2015 tagte die Nukleare Planungsgruppe der Nato seit langem wieder auf der Ebene der Verteidigungsminister. Dies ist ein Indiz, dass die Allianz beginnt, sich auf eine solche Debatte vorzubereiten. Die Frage, wie eine angemessene Reaktion des Bündnisses auf eine russische Aufrüstung aussehen und vor allem ob sie auch eine nukleare Komponente haben sollte (und wenn ja, welche), könnte allerdings die Allianz vor eine Zerreißprobe stellen. Diese drohte auch dann, wenn die USA ernsthaft die Stationierung neuer Atomwaffen in Europa zur Diskussion stellten.

Was tun?

Obwohl der eigentliche Zweck des INF-Vertrags mit der Zerstörung der letzten Mittelstreckenwaffe Ende 2002 erfüllt war, bildet das Abkommen nach wie vor das Fundament nuklearer Rüstungskontrolle. Fällt der INF-Vertrag, fehlt die wohl wichtigste Brandmauer gegen ein neues atomares Wettrüsten in Europa. Andere Verträge könnten folgen. So warnte der Leiter der Abrüstungsabteilung im russischen Außenministerium, Michail Uljanow, am 13. Januar 2015, Moskau könne auch die Umsetzung des New-START-Vertrages wegen der »unfreundlichen« Handlungen der USA beenden. Und am 22. Januar reagierten die beiden republikanischen Senatoren Mike Turner und Mike Rogers auf die veränderte russische Atomwaffenpolitik, indem sie die US-Regierung aufforderten, Möglichkeiten zur Stationierung von Kernwaffen auf dem Gebiet östlicher Allianzmitglieder zu prüfen. 1997 hatte die Nato eine solche Stationierung in der Nato-Russland-Grundakte ausgeschlossen.

Bisher wollen Russland und die USA nur bilateral über die Zukunft des INF-Vertrages reden. Für Russland bietet das Abkommen eine willkommene Gelegenheit, auf Augenhöhe mit den USA zu verhandeln. Als der Nato-Generalsekretär Ende Juli 2014 den »besonderen Platz« des INF-Vertrages in der Geschichte würdigte, kommentierte der russische Außenminister Lawrow spitz, Anders Fogh Rasmussen wisse hoffentlich, dass der Vertrag 1987 nicht zwischen der Nato und Russland, sondern zwischen der Sowjetunion und den USA abgeschlossen worden sei.

Eine einheitliche Reaktion der Nato ist wichtig. Die INF-Verhandlungen in den achtziger Jahren waren durch intensive Beratungen der Verbündeten begleitet und unterstützt worden. Gerade angesichts des deutschen Ziels, der Allianz eine stärkere Rolle in der Rüstungskontrolle zu geben, erscheint es daher wünschenswert, die Diskussion in der Nato über eine europäische Antwort auf die Krise des INF-Vertrages zu intensivieren.

Voraussetzung für eine geschlossene Reaktion der Allianz ist eine umfassende Unterrichtung der Verbündeten durch die USA. Erst dann können jene zu einer eigenen Einschätzung der russischen Handlungen gelangen.

Die europäischen Verbündeten sollten darauf drängen, dass Moskau und Washington zunächst auf technischer Ebene versuchen, den Vertragsstreit zu klären. Politische Eitelkeiten etwa sollten einer Reaktivierung der SVC nicht im Wege stehen.

Schließlich sollten die Europäer sich darauf verständigen, welche Rolle die nuklearen Sicherheitsgarantien der USA in der europäischen Sicherheit noch spielen und welche Bedeutung die in Europa stationierten restlichen rund 180 US-Atomwaffen haben können. Auch wenn ihr Einsatz durch eine Allianz von 28 souveränen Staaten selbst unter extremen Umständen kaum denkbar erscheint, könnte der wahrgenommene militärische Wert dieser Waffen im Kontext einer neuen nuklearen Konfrontation in Europa steigen.

Ein solcher Rückfall in Denkmuster des Kalten Krieges würde jedoch nicht zur Bedrohungslage passen. Denn die Bedeutung moderner konventioneller Waffen und Streitkräfte für die Rückversicherung der europäischen Verbündeten ist stetig gewachsen. Dieser Trend dürfte anhalten. In Reaktion auf die hybride Kriegführung, wie sie Russland in der Ukraine betreibt, hat die Allianz bereits erste Schritte zur Anpassung ihrer konventionellen Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeiten unternommen. Langfristig lassen sich solche Instrumente flexibler und glaubwürdiger einsetzen als Atomwaffen. Auch um das in Washington gelegentlich vorgebrachte Argument zu relativieren, Nuklearwaffen seien die ultimativen Sicherheitsgaranten, sollten die Europäer daher eine neue Debatte über den Wert der nuklearen Abschreckung anregen – wenn immer möglich, gemeinsam mit Russland. Nicht trotz, sondern wegen der russischen Aggression gegen die Ukraine sind solche kooperativen Ansätze wichtiger geworden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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