

Ulrich Kühn

Das Ende des INF-Vertrags

Folgen für die nukleare Rüstungskontrolle in Europa

Die Entscheidung der USA, aus dem INF-Vertrag auszutreten, stellt Europa vor Probleme. Amerika könnte neue Flugkörper im Mittelstreckenbereich entwickeln und in Europa stationieren. Eine derartige Nachrüstung könnte Konflikte in der Allianz auslösen. Um die Einheit der NATO aufrechtzuerhalten, sollten die Europäer politischen und wirtschaftlichen Druck auf Russland ausüben, aber auch militärische Gegenmaßnahmen unterhalb der Schwelle neuer INF-Raketen erwägen.

Der Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckenraketen (Intermediate-range Nuclear Forces, INF) ist am Ende – und mit ihm die nukleare Rüstungskontrolle in Europa. Das ist sehr bedauerlich, denn was sich schon seit einigen Jahren andeutet, stellt Europa und Deutschland vor enorme sicherheitspolitische Herausforderungen. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob sich die Geschichte wiederholt. Wird Amerika erneut Mittelstreckenraketen entwickeln und diese in Europa stationieren? Wird Russland, der Verursacher der jetzigen Krise, ein neues Wettrüsten vorantreiben? Europa bleibt bei diesem gefährlichen Kräfteressen der beiden Nuklearmächte nur eine, dafür umso wichtigere Aufgabe: die politische Einheit der NATO zu wahren und gleichzeitig gegenüber Moskau Dialogbereitschaft zu signalisieren. Dies wird nur gelingen, wenn auch die nukleare Rüstungskontrolle wieder eine prominente Rolle spielt.

Die Ausgangslage

Mitte Oktober 2018 kündigte US-Präsident Donald Trump am Rande einer Wahlkampfveranstaltung den Ausstieg der USA aus dem INF-Vertrag an. Die Verbündeten der USA reagierten mit einer Mischung aus Überraschung und hektischem Aktionismus.¹ Dabei hatte sich die Entscheidung der USA schon länger angedeutet. Spätestens seit 2007, als Moskau den USA eine Multilateralisierung des bilateralen Abkommens vorschlug, war klar, dass Russland den Raketenaufwuchs dritter Staaten wie Chinas, Pakistans oder des Iran mit Argwohn betrachtet.² Zwanzig Jahre nach der Unterzeichnung des

Ulrich Kühn (1977), Dr. phil., Politikwissenschaftler, Leiter des Arbeitsbereichs Rüstungskontrolle und Neue Technologien am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg sowie Nonresident Scholar, Nuclear Policy Program, am Carnegie Endowment for International Peace

¹ Julian Borger: European diplomats mount last-ditch effort to stop US scrapping INF treaty. The Guardian, 18.11.2018, <www.theguardian.com/world/2018/nov/18/inf-treaty-european-diplomats-us-russia>.

² Die USA nahmen Russlands Vorstoß auf und legten in den Vereinten Nationen ein gemeinsames Statement zur Multilateralisierung des INF vor. Es blieb ohne Wirkung. U.S. Depart-

INF-Vertrags zwischen den USA und der Sowjetunion über die Eliminierung aller landgestützten Raketen mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 Kilometern sowie ihrer Abschussrampen deutete sich erstmals an, dass der Vertrag wegen seines exklusiv bilateralen Charakter russländischen Sicherheitsbedenken nicht mehr entgegenkommt.³ Offiziell beschuldigte Washington Russland erstmals im Jahr 2014, einen bodengestützten Marschflugkörper im verbotenen Reichweitenspektrum getestet zu haben.⁴ Auch in den USA hatte es seit längerem Stimmen gegeben, die für ein Ende des INF-Vertrags plädierten. Besonders Trumps Sicherheitsberater John Bolton tat sich hervor. Seine Begründung ähnelte manchen Überlegungen in Moskau: Chinas wachsende militärische Fähigkeiten im INF-Reichweitenspektrum.⁵ Nicht umsonst erwähnte Trump in seiner Ankündigung explizit Russland *und* China,⁶ das keine INF-Vertragspartei ist.

Erst nach Trumps Äußerung sah sich das amerikanische Sicherheitsestablishment bemüßigt, die seit langem erhobenen Vorwürfe gegen Russland öffentlich zu konkretisieren. Laut US-Geheimdienstchef Dan Coats habe Russland einen bodengestützten Marschflugkörper vom Typ Novator 9M729 (NATO-Bezeichnung: SSC-8, „Screwdriver“) mehrmals in den Reichweiten des INF-Spektrums getestet und damit den Vertrag verletzt.⁷ Inzwischen, so Coats, habe Russland mehrere Einheiten mit den neuen Raketen ausgerüstet. Kombiniert man die verschiedenen Gerüchte, Leaks und Stellungnahmen, so lässt sich schätzen, dass Russland unterdessen über etwa 70 bis 100 SSC-8-Marschflugkörper verfügt. Auch im europäischen Teil Russlands könnten nunmehr die ersten SSC-8 stationiert sein.⁸

ment of State, Joint U.S.-Russian Statement on the Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles at the 62nd Session of the UN General Assembly. New York, NY, 25.10.2007, <<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94141.htm>>.

³ Einen guten Überblick über die Geschichte des INF-Vertrags und die Krise der vergangenen Jahre bietet Amy F. Woolf: Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress. Congressional Research Service. Washington D.C., updated 29.10.2018, <<https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>>.

⁴ „The United States has determined that the Russian Federation is in violation of its obligations under the INF Treaty not to possess, produce, or flight-test a ground-launched cruise missile (GLCM) with a range capability of 500 km to 5500 km, or to possess or produce launchers of such missiles.“ U.S. Department of State, Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments. Washington D.C., July 2014, S. 8, <www.state.gov/documents/organization/230108.pdf>.

⁵ John R. Bolton, John Yoo: An Obsolete Nuclear Treaty Even before Russia Cheated. Wall Street Journal, 9.11.2014, <www.wsj.com/articles/john-bolton-and-john-yoo-an-obsolete-nuclear-treaty-even-before-russia-cheated-1410304847>.

⁶ Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia. The Guardian, 21.10.2018, <www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>.

⁷ Office of the Director of National Intelligence, Director of National Intelligence Daniel Coats on Russia's INF Treaty Violation, 30.11.2018, <www.dni.gov/index.php/newsroom/speeches-interviews/item/1923-director-of-national-intelligence-daniel-coats-on-russia-s-inf-treaty-violation>.

⁸ NATO-Chef Jens Stoltenberg: „Wir brauchen eine glaubhafte Abschreckung.“ Spiegel-Online, 11.12.2018, <www.spiegel.de/politik/ausland/inf-vertrag-nato-generalsekretaer-jens-stoltenberg-fordert-glaubhafte-abschreckung-a-1243018.html>. – Michael R. Gordon: As One Arms Treaty Falls Apart, Others Look Shakier. Wall Street Journal, 7.12.2018, <www.wsj.com/articles/looming-demise-of-a-nuclear-treaty-threatens-to-upend-others-1544187603>. – Hans Kristensen: Tweet vom 7.12.2018, <twitter.com/nukestrat/status/1071153590415306753>.



Michail Gorbačëv und Ronald Reagan unterzeichnen den INF-Vertrag. Washington, 8.12.1987. White House Photographic Office, Ronald Reagan Presidential Library



Auf der Parade (Moskau, 9. Mai 2015): Transport- und Ladefahrzeug mit zwei Raketen des Typs 9M720. Aus dieser Serienversion der Iskander-Reihe entwickelte Russland den Marschflugkörper 9M729, der nach Angaben der USA eine Reichweite von bis zu 2600 Kilometern erreichen kann.

Kanzlerin Merkel stellte sich auf einer Pressekonferenz Ende November 2018 hinter die USA: „Wir wissen, dass Russland die Vorgaben des [INF-]Vertrags seit längerer Zeit nicht einhält.“⁹ Obwohl Merkel einen Last-Minute-Erfolg verbuchen konnte, indem sie die US-Regierung dazu bewegte, die nötige Notifizierung Washingtons an Moskau über den bevorstehenden Vertragsausstieg um zwei Monate zu verschieben, ist der INF-Vertrag nicht mehr zu retten. Am 1. Februar 2019 kündigten die USA offiziell ihren Ausstieg aus dem INF-Vertrag an. Sechs Monate später wird der Vertrag damit Geschichte sein.

Die Gründe für eine neue Aufrüstung

Grund für die INF-Krise ist vor allem, dass sich die Bedrohungsperzeptionen Russlands und der USA geändert haben. Auf amerikanischer Seite fürchtet man spätestens seit der Annexion der Krim durch Russland, dass sich ein derartiges aggressives Vorgehen auch gegen europäische Verbündete im Baltikum richten könne. Im Blick haben die Planer im Pentagon vor allem Russlands Nukleardoktrin. Obwohl darin offiziell nur von einem defensiven Einsatz russländischer Nuklearwaffen die Rede ist,¹⁰ befürchten amerikanische Militärplaner, dass Russland in einer militärischen Krise mit der NATO den Einsatz seiner Nuklearstreitkräfte auch offensiv unter dem missverständlichen Schlagwort des „Eskalierens, um zu de-eskalieren“ einsetzen könnte.¹¹ Konkret hieße dies, dass Russland, beispielsweise im Zusammenhang mit einem Angriff auf das Baltikum, den Einsatz von Nuklearwaffen androhen könnte, um die Allianz zum Aufgeben zu nötigen. Schlimmstenfalls, so die Interpretation, würde das russländische Militär Nuklearwaffen sogar wirklich begrenzt einsetzen – beispielsweise über der Ostsee – um das Bündnis vor vollendete militärische Tatsachen zu stellen.¹² Diese Interpretation der russländischen Nukleardoktrin ist nicht durch eindeutig belegbare Fakten abgesichert.¹³

⁹ Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem dänischen Ministerpräsidenten Rasmussen im Bundeskanzleramt. Berlin, 20.11.2018, <www.bundeskanzlerin.de/bkinde/aktuelles/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-daenischen-ministerpraesidenten-rasmussen-1552136>.

¹⁰ Konkret heißt es in der Russischen Militärdoktrin von 2014, dass Russland sich den Einsatz nuklearer Waffen vorbehält „in Erwiderung auf den Einsatz nuklearer oder anderer Massenvernichtungswaffen gegen Russland oder seine Alliierten, als auch im Falle einer Aggression gegen die Russische Föderation unter Einsatz konventioneller Waffen, so die Existenz des Staates in Bedrohung ist.“ The Military Doctrine of the Russian Federation, 2014, <<https://rusemb.org.uk/press/2029>>.

¹¹ Matthew Kroenig: Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War, in: Survival, 1/2015, S. 49–70.

¹² Wörtlich heißt es in einem Planungsdokument des Pentagons, Moskau „mistakenly assesses that the threat of nuclear escalation or actual first use of nuclear weapons would serve to ‚de-escalate‘ a conflict on terms favorable to Russia“. Office of the Secretary of Defense: Nuclear Posture Review. Washington D.C. 2018, S. 8, <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>>.

¹³ Kristin Ven Bruusgaard: The Myth of Russia’s Lowered Nuclear Threshold, War on the Rocks, 22.9.2017, <<https://warontherocks.com/2017/09/the-myth-of-russias-lowered-nuclear-threshold/>>.

Russlands Präsident Putin hat mehrfach die Existenz einer solchen geheimen Offensivdoktrin verneint.¹⁴ In den USA glaubt man diesen Beteuerungen jedoch nicht. Die Trump-Regierung hat bereits konkrete Pläne vorgelegt, wie man Moskaus heimlicher Nukleardoktrin begegnen könne. So schlägt die Nuclear Posture Review von 2018 die Entwicklung neuer seegestützter Nuklearwaffen vor, um notfalls den Einsatz russländischer Nuklearwaffen verhindern zu können.¹⁵ Sollte Russland nun jedoch zusätzliche INF-Raketen stationieren, würde sich der Druck auf die NATO weiter erhöhen.

Russland wiederum wirft den USA vor, dass neue amerikanische Raketenabwehrstellungen im rumänischen Deveselu (in Betrieb) und im polnischen Ślupsk-Redzikowo (im Bau) für einen offensiven Enthauptungsschlag gegen Russland genutzt werden könnten.¹⁶ Auch die wachsende konventionelle Macht Chinas – die Moskau offiziell nicht thematisiert – scheint in Russlands militärischen Überlegungen eine Rolle zu spielen.¹⁷ Ebenso wird dem Kreml nicht verborgen geblieben sein, dass die INF-Krise enormes Potential bietet, um die NATO politisch zu spalten.

Somit hat jede Seite genug Motive für eine neue nukleare Aufrüstung. Washington wird das Ende des INF-Vertrags zum Anlass nehmen, diese auch auf den vormals verbotenen Mittelstreckenbereich auszudehnen. Bis jetzt gibt es in den USA lediglich ein vorläufiges Forschungs- und Entwicklungsprogramm für einen neuen bodengestützten und mit einem konventionellen Sprengkopf ausgestatteten Marschflugkörper.¹⁸ Noch sprechen sich viele Kongressabgeordnete gegen dessen Produktion aus, die mindestens drei Jahre dauern dürfte.¹⁹ Sie taten das unter anderem auch deshalb, weil man in den USA bislang keine militärische Notwendigkeit sah,²⁰ Russlands vermutete Vertragsverletzung mit eigenen INF-Raketen zu kontern. Die Stimmung könnte aber

¹⁴ Vor den Teilnehmern des Valdaj-Klubs unterstrich Putin: „Unsere Nuklearwaffenstrategie sieht keine präemptiven Schläge vor [. . .]. Unser Konzept basiert auf dem reziproken Gegenschlag. Was das bedeutet, muss ich jenen nicht erklären, die wissen, worum es geht, und jenen, die es nicht wissen, sage ich noch einmal: Das bedeutet, dass wir vorbereitet sind und unsere Nuklearwaffen nur einsetzen werden, wenn wir zweifelsfrei wissen, dass ein potentieller Aggressor Russland und unser Territorium angreift.“ Vladimir Putin Meets with Members of the Valdai Discussion Club. Full Transcript of the Plenary Session of the 15th Annual Meeting, Sotschi, 18.10.2018, <<http://valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-meets-with-valdai-discussion-club/>>.

¹⁵ Nuclear Posture Review 2018 [Fn. 12].

¹⁶ Director of the Foreign Ministry Department for Non-Proliferation and Arms Control Mikhail Ulyanov's interview with the Interfax news agency, 19.12.2017, <www.mid.ru/ru/-foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2998923?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_01_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB>.

¹⁷ Ulrich Kühn, Anna Péczeli: Russia, NATO, and the INF Treaty, in: Strategic Studies Quarterly, 1/2017, S. 66–99.

¹⁸ 115th Congress, 1st Session, House of Representatives, Report 115–404, <www.congress.gov/congressional-report/115th-congress/house-report/404/1>.

¹⁹ Select Reactions to the INF Treaty Crisis, in: Arms Control Now, 26.11.2018, <<https://arms-control.org/blog/2018/select-reactions-inf-treaty-crisis>>.

²⁰ Vor dem US-Kongress sagte der Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff, General Paul Selva: „There are no military requirements we cannot currently satisfy due to our compliance with the INF Treaty. While there is a military requirement to prosecute targets at ranges covered by the INF Treaty, those fires do not have to be ground-based.“ „Transcript of Hearing on Military Assessment of Nuclear Deterrence Requirements,“ 8.3.2017, <https://dod.defense.gov/Portals/1/features/2017/0917_nuclear-deterrence/docs/Transcript-HASC-Hearing-on-Nuclear-Deterrence-8-March-2017.pdf>.

kippen, sollte Russland weitere INF-Marschflugkörper stationieren, wonach es aussieht. Spätestens dann würde der Druck auf die NATO so zunehmen, dass sich auch die Frage nach der Stationierung neuer amerikanischer Raketen stellen würde. Europa wäre zwangsläufig im Fokus. Das wäre eine aus mehreren Gründen bedenkliche Entwicklung. Einerseits könnte Europa erneut der geographische Kulminationspunkt eines Wettrüstens werden. Ob ein solches wieder die quantitativen Ausmaße des Kalten Kriegs erreichen würde, ist eher fraglich, da zur Erringung regionaler militärischer Überlegenheit heute ein komplexer Mix verschiedener ineinander verschränkter Waffensysteme nötig ist²¹ – INF-Raketen wären dabei nur ein Element. Die Aussicht auf neue amerikanische INF-Waffen in Europa würde eine neue Polarisierung nach sich ziehen. Gerade in Ländern wie Deutschland, in denen die Mehrheit der Bevölkerung eine kritische Haltung gegenüber der Trump-Regierung einnimmt,²² drohen innenpolitische Verwerfungen, die negative Auswirkungen auf den Zusammenhalt in der NATO haben könnten. Neue Marschflugkörper im INF-Reichweitespektrum würden die militärische Krisenstabilität herabsetzen, da die Frühwarnsysteme beider Seiten sie nur sehr spät orten können. Damit würden gefährliche Fehleinschätzungen oder Überreaktionen wahrscheinlicher.²³ Schließlich würde die Stationierung neuer amerikanischer Raketen auch den Anreiz für Russland erhöhen, diese eventuell präventiv „auszuschalten“. In einer Krise würde europäisches Territorium damit erneut Erstschlaggebiet.

Das Gespenst der Nachrüstung

Die historischen Erfahrungen der NATO-Verbündeten mit dem NATO-Doppelbeschluss der 1970er und 1980er Jahre sind zwiespältig.²⁴ Anfang der 1980er Jahre hatte der Protest gegen den Doppelbeschluss der NATO hunderttausende Demonstranten 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 eines nuklearen Kriegs in Europa 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 Erstschlag geeignet waren. „Es war, als würde man uns eine Pistole an den Kopf halten“, erinnerte sich Michail Gorbachev einige Jahre später.²⁵

²¹ Dave Johnson: Nuclear Weapons in Russia's Approach to Conflict, Paris. Nov. 2016, <www.frstrategie.org/web/documents/publications/recherches-et-documents/2016/201606.pdf>.

²² Jacob Poushter, Alexandra Castillo: Americans and Germans are worlds apart in views of their countries' relationship. Pew Research Center, 26.11.2018, <www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/26/americans-and-germans-are-worlds-apart-in-views-of-their-countries-relationship/>.

²³ Dennis M. Gormley, Missile Contagion: Cruise Missile Proliferation and the Threat to International Security. U.S. Naval Institute, 2010.

²⁴ Kristina Spohr Readman: Conflict and Cooperation in Intra-Alliance Nuclear Politics: Western Europe, the United States, and the Genesis of NATO's Dual-Track Decision, 1977–1979, in: Journal of Cold War Studies, 2/2011, S. 39–89.

²⁵ 25 Years On, Gorbachev Recalls Nuclear Milestone. The Moscow Times, 6.12.2012, <<https://themoscowtimes.com/news/qa-25-years-on-gorbachev-recalls-nuclear-milestone-19978>>.



Kalter Krieg vorbei: Sonderwaffenlager für Atomwaffen in Himmelpfort, Brandenburg, Lagerstätte sowjetischer Nuklearsprengköpfe 1968–1990. Foto aus dem Jahr 2017



Ins Museum: sowjetische Mittelstreckenrakete des Typs RSD-20 Pioneer (SS-20 Saber) im Museum der Streitkräfte, Moskau. Raketen diesen Typs waren von Ende 1983 bis zur Umsetzung des INF-Vertrags u.a. in der DDR und der Tschechoslowakei stationiert.

In Deutschland geriet die Auseinandersetzung um die Pershing-II-Stationierung zu einem heftigen innenpolitischen Konflikt. Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD), der die Stationierung verfochten hatte, stürzte über den Doppelbeschluss. Helmut Kohl folgte ihm als Kanzler. Der Literaturnobelpreisträger Heinrich Böll hielt bei der zentralen Demonstration gegen die Stationierung der Mittelstreckenraketen eine flammende Rede im Bonner Hofgarten. Die Friedensbewegung brachte die Grünen in die Parlamente. Als zweiter Teil des Doppelbeschlusses war die NATO aber auch mit einem konkreten Abrüstungsangebot an die Sowjetunion herangetreten, auf die eigenen Mittelstreckenraketen zu verzichten, wenn die Sowjetunion im Gegenzug die SS-20 abbaute. Als Ronald Reagan und Michail Gorbatschow im Dezember 1987 den INF-Vertrag unterzeichneten und die Raketen in Deutschland wieder abgebaut wurden, endete eines der gefährlichsten Kapitel des Kalten Kriegs.

In der Rückschau lässt sich die Verknüpfung von Aufrüstung und Abrüstungsangebot positiv bewerten. Entscheidend war, dass Washington und seine europäischen Verbündeten Sicherheit dual konzipierten: als Wille zur kollektiven Verteidigung, ergänzt durch die kooperative Rüstungskontrolle. Damit bot sich zumindest die Möglichkeit, irgendwann auch wieder abzurüsten.

Dies ist heute anders. Während Bündnispartner wie Deutschland sich noch immer für den Ansatz kooperativer Rüstungskontrolle und Abrüstung einsetzen,²⁶ sieht Washington die Welt zunehmend durch die Brille der „great power competition“ mit China und Russland. In den jüngsten Strategiedokumenten aus den USA werden kooperative Instrumente wie Rüstungskontrolle oder multilaterale Organisationen hintangestellt; betont werden dagegen der eigene Machtanspruch und die Notwendigkeit zur Aufrüstung.²⁷ Somit ist fraglich, ob sich die USA heute noch einmal für eine Verbindung von Verteidigung und echter Dialogbereitschaft einsetzen würden. Hinzu kommt, dass Europa – wie bei vielen anderen Themen auch – in der Haltung zum INF gespalten ist. Polen, die baltischen Staaten, Norwegen oder Großbritannien sehen ihre Sicherheit stärker durch Russland bedroht, als dies für Deutschland, Italien oder Frankreich gilt.²⁸ Damit droht eine politische Spaltung der NATO. Während manche Regierung erneute Massenproteste gegen amerikanische Raketen, diesmal auch unter dem Eindruck der ungeliebten „America first“-Politik der Trump-Regierung, fürchten müsste, könnten andere eine neue Nachrüstung explizit willkommen heißen. Der Obmann der CDU/CSU im Auswärtigen Ausschuss des Bundestags, Roderich Kiesewetter, warnte, man müsse nun „eine Nachrüstungsdebatte mit aller Kraft vermeiden“.²⁹ Dass gerade Warschau auch gerne einmal die Allianzsolidarität vernachlässigt, zeigte sich an Polens Initiative für ein sogenanntes „Fort Trump“. Um Russland noch glaubwürdiger abzuschrecken, schlug Warschau 2018 der amerikanischen Regierung vor, in Polen zusätzlich

²⁶ Heiko Maas: „Wir müssen über Abrüstung reden.“ Spiegel Online, 3.11.2018, <www.spiegel.de/politik/ausland/heiko-maas-wir-muessen-ueber-ruesting-reden-a-1236449.html>.

²⁷ National Security Strategy of the United States, December 2017, <www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. – Nuclear Posture Review 2018 [Fn. 12].

²⁸ Susi Dennison, Ulrike Esther Franke, Pawel Zerka: The Nightmare of the Dark. The Security Fears That Keep Europeans Awake at Night, European Council on Foreign Relations, Juli 2018, <www.ecfr.eu/page/-/SECURITY_SCORECARD_123.pdf>.

²⁹ Bruch des Abrüstungsvertrags. USA legen Nato-Partnern Beweise gegen Russland vor. Spiegel-Online, 30.11.2018, <www.spiegel.de/politik/ausland/usa-legen-nato-partnern-beweise-fuer-inf-vertragsbruch-durch-russland-vor-a-1241330.html>.

eine US-Panzerdivision zu stationieren.³⁰ Anstatt eine solche Initiative, wie es Usus wäre, in der NATO abzustimmen und eine geschlossene Position zu erarbeiten, agierte Warschau außerhalb des Bündnisses und bot Washington bilateral an, für zusätzliche Truppen zu zahlen.³¹ Dass Polen ähnlich agieren könnte, wenn die USA nachfragten, ob sie nukleare Mittelstreckenraketen in Europa stationieren könnten, ist nicht auszuschließen. Im schlimmsten Fall droht das ungünstige Szenario einer begrenzten, bilateral arrangierten Nachrüstung – an den Gremien und dem Entscheidungsprozess der NATO vorbei. Für den Kreml wäre dieses Szenario einer offenen Spaltung in der NATO wohl ein Fest; für das Prinzip der Bündnissolidarität wäre es ein Desaster.

Europas Optionen

Um die politische Einheit und die Handlungsfähigkeit der NATO zu bewahren, sollten sich die Europäer eng abstimmen – zunächst untereinander und dann gegenüber den USA und Russland. Obwohl Washington noch ein gutes Stück von der Entwicklung neuer INF-Marschflugkörper entfernt ist, sollten die Europäer das Ziel verfolgen, neue Stationierungspläne so lange wie möglich hinauszuzögern. Von zentraler Bedeutung werden diplomatische Initiativen gegenüber Moskau und Washington sein. Gleichzeitig sollte Europa Druck auf Russland ausüben. Neben einer neuen Rüstungskontrollinitiative sollten auch militärische Gegenmaßnahmen zu den Optionen gehören.



Verifikation: Sowjetischer Ingenieur bei der Inspektion einer US-Rakete vom Typ BGM-109G Tomahawk im Jahr 1988.

³⁰ Alan Cowell: Fort Trump? Poland Makes a Play for a U.S. Military Base. New York Times, 19.9.2018, <www.nytimes.com/2018/09/19/world/europe/poland-fort-trump.html>.

³¹ Ebd.

Zunächst gilt es, eine weitere Aufrüstung Russlands im Mittelstreckenbereich zu verhindern. Neben öffentlichen Appellen könnte auch die Androhung neuer ökonomischer und finanzieller Sanktionen gegen Russland helfen, Druck aufzubauen. Besonders Deutschland mit seinen vergleichsweise engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland und Unternehmen aus Russland steht in der Pflicht. So sollte auch aus rüstungskontrollpolitischem Interesse über die Ölpipeline *Nord Stream 2* noch einmal nachgedacht werden. Sollte diplomatischer und wirtschaftlicher Druck nicht fruchten, müssten angesichts des zu erwartenden Ausbaus des russländischen Potentials bodengestützter nuklearer Mittelstreckenraketen auch militärische Gegenmaßnahmen – zunächst unterhalb der Schwelle neuer INF-Raketen – erwogen werden.³² Auch hier bieten sich verschiedene Optionen an, die in der NATO teilweise bereits diskutiert werden.³³

- So könnte die NATO an strategisch neuralgischen Punkten wie der US-Luftwaffenbasis Ramstein oder dem Verleghafen Bremerhaven neue Raketenabwehrsysteme aufstellen. Allerdings sind selbst moderne Systeme wie das amerikanische Patriot-System mit PAC-3-Abfangraketen weder in der Lage, Angriffe mit wendigen Marschflugkörpern zuverlässig abzuwehren noch größere Areale abzudecken.³⁴ Hinzu kommt, dass die Raketenabwehr alles andere als günstig ist und das Credo der Trumpschen „Lastenverteilung“ wohl bedeuten würde, dass die Europäer dann diese Zeche bezahlen müssten. Auch müsste die NATO den Zusammenhang von Offensive und Defensive im Auge behalten.³⁵ Auf den Ausbau der Raketenabwehr könnte Russland mit der Stationierung zusätzlicher INF-Raketen reagieren.
- Eine offensive Variante unterhalb der Schwelle neuer INF-Raketen könnte die Verlegung zusätzlicher, rotierender amerikanischer Bomber nach Westeuropa sein, die mit konventionellen Luftabstandswaffen längerer Reichweite bestückt sind. Diese nichtnukleare Variante stünde im Einklang mit dem alten INF-Vertrag, der luft- und seegestützte Systeme nicht berührt. Sie wird regelmäßig bei Großmanövern der NATO begrenzt geübt. Das Problem wäre jedoch, dass Amerikas Langstreckenbomber eben auch mit nuklearen Waffen ausgestattet werden können. In einer akuten militärischen Krise könnte Russland die Verlegung dieser Langstreckenbomber nach Europa als Vorbereitung eines Präventivschlags missverstehen.
- Eine weitere offensive Variante wäre die zusätzliche Verlegung amerikanischer Schiffe und U-Boote in europäische Gewässer. Ausgestattet mit konventionell bestückten Raketen könnten diese zur zusätzlichen Abschreckung beitragen. Doch auch diese Variante wäre nicht ohne Risiko. Die kürzlich veröffentlichte Überarbeitung der amerikanischen Nukleardoktrin sieht die Entwicklung neuer seegestützter Marschflugkörper mit nuklearen Sprengköpfen und ballistischer Raketen mit nuklearen Sprengköpfen geringerer

³² Kühn, Péczeli, Russia, NATO [Fn. 17].

³³ Stoltenberg „Wir brauchen eine glaubhafte Abschreckung“ [Fn. 8].

³⁴ Dazu die gewundene Formulierung zu den Mängeln der PAC-3: Office of the Secretary of Defense, Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3) Fact Sheet, 2016, <www.dote.osd.mil/pub/reports/fy2016/pdf/army/2016patriot.pdf>.

³⁵ Sean M. Lynn-Jones: *Offense-Defense Theory and Its Critics*, in: *Security Studies*, 4/1995.

Sprengkraft („low yield nukes“) vor.³⁶ Für Russland wäre es im Falle einer militärischen Auseinandersetzung unmöglich, zwischen nuklearen und nichtnuklearen Raketen zu unterscheiden. Die Schwelle zur nuklearen Eskalation würde damit deutlich sinken.

Keine dieser militärischen Gegenmaßnahmen ließe sich ohne erhebliche Kosten und Risiken ergreifen. Gleichzeitig könnten diese Maßnahmen eine neue Nachrüstungsdebatte über INF-Raketen auf europäischem Boden (zunächst) obsolet machen.

Um diesen Zielkonflikt frühestmöglich aufzulösen, sollten die Europäer beginnen, einen neuen rüstungskontrollpolitischen Rahmen zu entwerfen. Dieser sollte die Realitäten des 21. Jahrhunderts abbilden, politisch die der Multipolarität, militärtechnisch die der Multidimensionalität. Auch hier sind verschiedene Ansätze denkbar.

- Zunächst könnten die Europäer anregen, über ein neues bilaterales Abkommen Russlands und der USA nachzudenken. Dieses müsste sich vom vorherigen INF-Abkommen unterscheiden. Ein Ansatz wäre, neben dem Verbot bodengestützter Mittelstreckenwaffen auch bisher nicht erfasste Systeme wie Raketenabwehr mittlerer Reichweite und Drohnen in ein entsprechendes Abkommen einzubeziehen. Ein solcher „INF-Vertrag 2.0“ hätte den Vorteil, dass damit auch Russlands Vorwurf gegen die USA, mit amerikanischen Raketenabwehranlagen in Rumänien und Polen den INF-Vertrag zu unterlaufen,³⁷ berücksichtigt werden würde. Angesichts der Skepsis gegenüber neuen Rüstungskontrollverträgen im amerikanischen Senat könnte ein INF 2.0 theoretisch auch aus sich aufeinander beziehenden politischen Deklarationen bestehen, die nicht der Zustimmung des Senats bedürfen.³⁸

Ein derartiges bilaterales Abkommen zwischen Russland und den USA hätte den Nachteil, dass China nicht berücksichtigt werden würde. China spielt eine prominente Rolle bei der Entscheidung der Trump-Regierung, aber wohl auch Moskaus, das INF-Abkommen für obsolet zu halten. Es ist fraglich, ob beide Seiten überhaupt ein Interesse an einem erneuten Verbotsvertrag *ohne* China hätten. Eine Alternative wäre ein Vertrag „INF light“, der lediglich ein Stationierungsverbot für Europa und den europäischen Teil Russlands festlegen würde. Damit hätten sowohl die USA als auch Russland freie Hand, INF-Waffen in Asien zu stationieren. Das Problem würde damit jedoch nur geographisch und zeitlich verlagert. In einer Krise könnten mobile INF-Abschussrampen wieder relativ schnell in den europäischen Teil Russlands verlegt werden. Außerdem wäre fraglich, ob sich Moskau angesichts seiner strategischen Partnerschaft mit China auf einen solchen Deal einlassen würde.

³⁶ Nuclear Posture Review 2018 [Fn. 12].

³⁷ Director of the Foreign Ministry Department for Non-Proliferation and Arms Control Mikhail Ulyanov's interview [Fn. 16].

³⁸ Ein ähnliches Arrangement der USA mit Russland gab es schon einmal. Die sogenannten Presidential Nuclear Initiatives (PNIs) waren gegenseitige Erklärungen, taktische und andere Nuklearwaffen abzurüsten. Als Nachteil stellte sich heraus, dass die gegenseitigen Zusagen nicht überprüfbar sind, da es keine vertraglich geregelten Verifikationsmaßnahmen gibt, so dass die USA heute Russland ebenfalls beschuldigen, die PNIs zu brechen.

Für Peking wäre zunächst nicht klar, welchen Vorteil China von einem Arrangement „INF at three“ hätte. Richtig ist, dass China über geschätzt 2000 meist konventionell bestückte Raketen im INF-Reichweitespektrum und darunter verfügt. Das Gros sind sogenannte Bereichsverweigerungswaffen (Anti-Access/Area Denial) – also Raketen, die im Zusammenspiel mit Sensoren, Satelliten und Fernaufklärung auf die überlegene US-Marine zielen.³⁹ Warum China diese quasi einseitig in einem Vertrag mit den USA und Russland abrüsten sollte, erschließt sich nicht. Hinzu kommt, dass gerade die USA über ein erhebliches Arsenal an luft- und seegestützten Abstandswaffen verfügen, die vom INF-Vertrag nicht betroffen sind. Auch Russland baut seine Fähigkeiten in diesen Waffenkategorien aus. Somit müssten die USA und Russland China ein irgendwie geartetes *quid pro quo* anbieten. Da China über deutlich weniger Plattformen und nukleare Sprengköpfe im strategischen Bereich (also mit einer Reichweite von über 5500 km) verfügt, wäre hier zumindest theoretisch Spielraum, um quantitative Ungleichgewichte auszugleichen. Richtig ist aber auch, dass sowohl Russland als auch die USA ihre strategischen Waffen modernisieren und keine signifikante Abrüstung planen, wie sie wohl für einen Deal mit China nötig wäre.

Ein möglicher Ausweg wäre ein trilateraler Vertrag zwischen den USA, Russland und China, der eine gemeinsame Obergrenze für Sprengköpfe und Abschussysteme vorsieht, gleichzeitig aber jeder Seite erlaubt, unterhalb ihres Plafonds unterschiedliche Prioritäten zu setzen. So könnten die USA und Russland mehr strategische Systeme als China stationieren; umgekehrt könnte China das durch mehr Systeme im INF-Bereich ausgleichen. Ein Problem wäre, dass auch Russland über erhebliche Bestände im Reichweitenbereich unterhalb von INF (also unter 500 km) verfügt und sich seit Jahren weigert, diese taktischen Systeme in Rüstungskontrollverhandlungen offenzulegen.⁴⁰

Ein noch größerer Wurf wäre ein umfassendes Abkommen zur Begrenzung von Marschflugkörpern jeglicher Art – also see-, luft- und landgestützt; nuklear und konventionell bestückt. Ein solches Regime müsste multilateral angelegt sein, da inzwischen weit über ein Dutzend Länder über Marschflugkörper verfügen.⁴¹ Angesichts der verschieden gelagerten Regionalinteressen in Ostasien oder dem Nahen Osten ist ein solcher Ansatz wenig erfolgversprechend, da die Gefahr besteht, sich gegenseitig zu blockieren. Schon bei der Variante „INF at three“ würde China wahrscheinlich auf das indische Arsenal verweisen. Delhi wiederum würde ein Abkommen ohne Einbeziehung Pakistans rundheraus ablehnen.

Diese kurze Diskussion rüstungskontrollpolitischer Optionen zeigt bereits, dass ein neuer Ansatz in der Rüstungskontrolle deutlich komplizierter wird, als es während des Ost-West-Konflikts der Fall war. Gleichwohl sollten die Europäer und besonders Deutschland bereits jetzt beginnen, die entsprechende Vorarbeit zu leisten. Denn

³⁹ Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command, Before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, 27.4.2017, <www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Harris_04-27-17.pdf>.

⁴⁰ Andrei Zagorski: Russia's Tactical Nuclear Weapons: Posture, Politics and Arms Control. Hamburg 2011, <<https://ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb156.pdf>>.

⁴¹ Dennis Gormley: The Risks and Challenges of a Cruise Missile Tipping Point, Nuclear Threat Initiative, 1.9.2008, <www.nti.org/analysis/articles/cruise-missile-tipping-point/>. Heute verfügen Deutschland, Frankreich, Indien, Iran, Israel, Pakistan, Russland, Schweden, Türkei, Vereinigtes Königreich, USA und die VR China über Marschflugkörper.

sollte in den kommenden Jahren doch ein Stationierungs-gesuch Washingtons Gestalt annehmen, wäre eine derartige Nachrüstung ohne ein entsprechendes Rüstungskontrollangebot an Moskau gegenüber der eigenen Bevölkerung nur schwer zu vermitteln. Auch die NATO stünde vor einer Zerreißprobe. Ob man in Washington, wo Rüstungskontrolle und die Idee machtpolitischer Zurückhaltung stark aus der Mode gekommen sind, zu einem erneuten Doppelbeschluss überhaupt willens wäre, ist eine andere Frage, die auch stark davon abhängt, wer in drei bis fünf Jahren im Weißen Haus residieren wird. Eurowpa sollte schon jetzt signalisieren, dass auch in der neuen Auseinandersetzung mit Russland die Elemente der Abschreckung und des Dialogs Hand in Hand gehen müssen.

Schluss

Die Entscheidung der USA, aus dem INF-Vertrag auszutreten, stellt Europa vor weitreichende Probleme. Europas Staats- und Regierungschefs wären gut beraten, die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass Amerika in den kommenden Jahren neue INF-Flugkörper entwickelt. Am Ende könnten die europäischen Verbündeten erneut mit einer Nachrüstungsdebatte konfrontiert werden. Um die Einheit der NATO aufrechtzuerhalten, sollten die Europäer beginnen, interne Überlegungen darüber anzustellen, wie mit einem solchen Szenario umzugehen ist. Neben politischem und wirtschaftlichem Druck auf den Kreml sollten auch militärische Gegenmaßnahmen unterhalb der Schwelle neuer INF-Raketen erwogen werden. Parallel dazu sollten sich die Verbündeten entschlossen für einen neuen Rüstungskontrollansatz stark machen. Dieser muss die Realitäten des 21. Jahrhunderts abbilden. Sollte es den Europäern nicht gelingen, die Elemente kollektiver Sicherheit und kooperativer Rüstungskontrolle in Einklang zu bringen, könnte eine erneute Nachrüstungsdebatte und damit das Gespenst des Wettrüstens die NATO dauerhaft schädigen.