Nukleares Wettrüsten? – Zur Krise des INF-Vertrages im globalen Kontext

Laut US-Administration verletzt Russland den Intermediate Range Nuclear Forces (INF)-Vertrag. Dieser Vertrag verbietet beiden Seiten dauerhaft jegliche bodengestützten Raketen mit einer Reichweite von 500 bis 5500 km. Russland bestreitet die Verletzung und erhebt Gegenanschuldigungen. Eine gütliche Einigung erscheint bis auf weiteres fraglich.

Stefan C.P. Hinz

Ende 1987 läutete der Abschluss des INF-Vertrages das Ende des Kalten Krieges ein. Das ungleiche Paar Reagan und Gorbatschow beendete mit der lange nicht für möglich gehaltenen bahnbrechenden Nulllösung schlagartig eine Phase des massiven Wettrüstens mit vor allem SS-20-Raketen auf der einen Seite und in Reaktion Pershing II-Raketen und Cruise Missiles auf der anderen Seite. Nulllösung bedeutete Rüstungskontrolle ohne Wenn und Aber: alle Raketen waren abzurüsten, unabhängig von ihrer Bewaffnung. Schlupflöcher soll es keine mehr geben. Bereits Tests von bodengestützten Mittelstreckenraketen und dazugehörigen Abschussgeräten sind verboten. Die Vertragsdauer ist unbegrenzt – es sei denn, eine Partei kündigt aus übergeordneten nationalen Interessen. Wird der Vertrag möglicherweise sein 30-jähriges Jubiläum nicht mehr erleben? Wäre dies ein Kollateralschaden der neuen Spannungen zwischen Russland und dem Westen? Oder hat sich der Vertrag schlicht überlebt? Wie sind die Zusammenhänge mit anderen strategischen Fragen zu sehen, prominent mit den Raketenabwehrplänen (Missile Defense) der USA und ihrer Verbündeten?

Sommer 2014 – offizieller Beginn der Krise

Mitte 2014 haben die USA offiziell festgestellt, dass die Russische Föderation den INF-Vertrag verletzt («Non-Compliance»). Im Juni 2015 und im April 2016 hat das State Department erneut den Finger in die Wunde gelegt. Vertragsbrecher sei eine neue Rakete, die als bodengestützter Marschflugkörper innerhalb der vertragswidrigen Reichweite von 500 bis 5500 km erprobt worden sei. Ergänzenden Informationen zufolge hätten die entsprechenden Tests bereits 2008 begonnen und ab 2011 habe man die Rakete als verbotenen Marschflugkörper identifiziert. Natürlich habe man, guten Gepflogenheiten folgend, die russische Seite bereits vorab (2013) mit den Vorwürfen konfrontiert und somit Zeit für eine Reaktion, das heisst optimalerweise für eine Rückkehr zur Vertragstreue, gegeben. Gründlichkeit ging der Obama-Administration vor Schnelligkeit.

«INF – Wird der Vertrag möglicherweise sein 30-jähriges Jubiläum nicht mehr erleben?»

Russland fordert demgegenüber die Vorlage von belastbaren Beweisen, soweit wir wissen vergeblich. Es leugnet die Non-Compliance beharrlich – und erhebt Gegenanschuldigungen, die im Kern auf die neuen Raketenabwehrfähigkeiten von USA und NATO zielen. Der russische Präsident nutzte jüngst im Mai 2016 seinen Besuch in Athen zu entsprechenden Botschaften. Demzufolge würden die stationären Raketenabwehrbasen in Rumänien (frisch in Betrieb genommen) und Polen (Inbetriebnahme 2018 geplant) auch offensiven Zwecken dienen können. O-Ton Putin: «Man kann ganz einfach eine Rakete durch eine andere ersetzen. Dafür muss man nur die Software ändern. Das merkt sogar keiner. Selbst Rumänen nicht». Recht unverhohlen wird gedroht: «...welche Möglichkeiten wir haben, hat die ganze Welt gesehen. Sie haben gesehen, welche Luft- und See-Mittelstreckenraketen sowie Landkomplexe mit einer Reichweite von 500 Kilometern wir haben. Die Iskander haben sich bewährt».

Iskander ist eine moderne ballistische Kurzstreckenrakete, die seit 2005 in die russischen Streitkräfte eingeführt wird. Sie gilt als vergleichsweise punktgenau. Ihre Dislozierung im Oblast Kaliningrad ist seit Jahren in Rede stehend, die Annexion der Krim eröffnet neue Stationierungsoptionen. Die explizite Erwähnung der vertragsrelevanten 500 km-Grenze bei bodengestützten Systemen («Landkomplexen») soll offenkundig gleichzeitig den fortgesetzten russischen Willen unterlegen, am INF-Vertrag festzuhalten. Dem entspricht, dass sich Moskau im Frühjahr 2015 im Rahmen des Reviews des Atomwaffensperrvertrages explizit zum INF-Vertrag bekannt hat. Warum den USA nacheifern und einen wesentlichen Rüstungskontrollvertrag unilateral kündigen?

Mikhail Gorbatschow und Ronald Reagan unterzeichnen den INF-Vertrag, 1987.

Das Problem im Kontext der Raketenabwehr

Im Rahmen einer durchaus konsistenten Strategie hat Russland nach Ende des Kalten Krieges frühzeitig Fundamentalopposition bezogen gegenüber den Raketenabwehrplänen der USA. Diese Pläne stehen in einer jahrzehntelangen Traditionslinie, stets zwischen Wünschenswertem und Machbarem oszillierend. Unter Präsident Reagan nannten sie sich «Strategic Defense Initiative» (SDI), unter Bush I, «Global Protection Against Limited Strikes» (GPALS), unter Clinton dann «National Missile Defense» (NMD). Quer dazu lag stets der Anti Ballistic Missile (ABM)-Vertrag von 1972, der den USA und (Sowjet)Russland strategische Raketenabwehr bis auf ein Feigenblatt verbot. Im Gegensatz zu SDI und GPALS war NMD aber nicht irreal und in Konsequenz mit dem ABM-Vertrag nicht mehr in Einklang zu bringen. Russland verweigerte sich einer Anpassung des Vertrages. So oblag es Präsident Bush II, wegen NMD im Jahr 2002 den ABM-Vertrag unilateral aufzukündigen. Seitdem unterliegt Raketenabwehr global keinerlei Rüstungskontrolle.

«Ziel Moskaus bleibt es aber, bei Bedarf jegliche Missile Defense-Einrichtung in Europa schnell und effektiv ausschalten zu können.»

Präsident Obama adaptierte die Raketenabwehrpläne im Sinne eines flexiblen, bündnisorientierten Ansatzes. Der neue Missile Defense «European Phased Adaptive Approach» (EPAA) wurde im November 2010 vom NATO-Gipfel in Lissabon indossiert. Demzufolge verleihen vor allem see- und landgestützte Abwehrsysteme Europa schrittweise einen verbesserten Schutz gegen begrenzte Raketenangriffe. Beim Warschauer Gipfel 2016 soll die Erstbefähigung (IOC) erklärt werden und bis 2018 die finale Befähigung des EPAA erreicht sein.

Waren die russischen Positionierungen gegen den westlichen Raketenabwehrschirm bis 2008 noch explizit begleitet von der Drohung, Mittelstreckensysteme stationieren und daher den INF-Vertrag aufkündigen zu müssen, so ist dies heute wie dargestellt nicht mehr der Fall. Erklärtes (und im Grunde nachvollziehbares) Ziel Moskaus bleibt es aber, bei Bedarf jegliche Missile Defense-Einrichtung in Europa schnell und effektiv ausschalten zu können. Zu diesem Zweck stehen grundsätzlich boden-, see- und luftgestützte Systeme zur Verfügung. Für einen gegebenenfalls schnellen Schlag «aus dem Stand» gelten gemeinhin bodengestützte, zumal strassenmobile Systeme als Mittel der Wahl.

Ausgang der aktuellen Hängepartie ungewiss

Wie geht es weiter? Der Ausgang der Hängepartie um den INF-Vertrag ist nicht abzusehen. Die Obama-Administration wird bis zum Ende ihrer Amtszeit das als ernst dargestellte Problem «businesslike», das heisst primär auf Expertenebene behandeln und in jedem Fall nicht einem gewissen innenpolitischen Druck nachgeben, dass die USA ihrerseits als erste den INF-Vertrag kündigen. Klar ist aber seit Mitte 2014 auch, dass die Geduld der USA endlich ist. Zur Debatte steht dort mittlerweile ein breites Spektrum von ökonomischen und militärischen Optionen, von defensiven Massnahmen («improve the defense of Europe») bis hin zur Wiedereinführung offensiver Mittelstreckensysteme («Pershing III»). Sollte Russland sich allerdings nunmehr strikt an seine eigenen politischen Verlautbarungen und damit an den INF-Vertrag halten (das heisst keine neuen Vertragsverstösse mehr produzieren), dürften derartige drastische offensive Gegenmassnahmen zumindest im Bündnis erst einmal vom Tisch sein. Zumal mit Blick auf die öffentliche Meinung und die Bündniskohäsion. Michael Krepon, ein Altmeister der Rüstungskontrolle, empfiehlt vor allem politisch-diplomatische Anstrengungen und daneben militärisch asymmetrische Gegenmassnahmen zu See und in der Luft, die mit einem offensiv-defensiven Mix Abschreckung und Verteidigung sicherstellen.

Schwierige technische Fragestellungen

Wie aber konkret mit Moskau über ein neues System sprechen, das es nach russischer Auffassung gar nicht gibt? Problematisch in diesem Zusammenhang ist, dass nach Beseitigung aller Raketen und Trägermittel das Verifikationsregime für den INF-Vertrag inaktiv geworden ist. Folgt man der Diskussion in den einschlägigen Expertenkreisen, so kann dort mangels Fakten keine Klarheit über den von den USA indizierten Marschflugkörper herrschen. Mögliche «innerfamiliäre» Adaptionen zwischen See-, Luft- und Landsystemen gestalten die Lage unübersichtlich. Möglicherweise liegt genau hier der Ursprung der Krise des INF-Vertrages. Vorstellbar ist durchaus, dass Russland es bei Tests im Verborgenen nicht so genau genommen hat. Von den USA damit konfrontiert, hätte Moskau dann Vor- und Nachteile eines Verlassens des Vertrages neu abgewogen und sich in Folge für die dargestellte Position pro Vertrag entschieden. In Konsequenz wird Russland, so die Prognose, in absehbarer Zeit keinen Anlass mehr für Vorwürfe der Vertragsuntreue geben. Möglicherweise waren genau dies die taktischen Ziele der USA: politisch ein Bekenntnis Moskaus zum INF-Vertrag und militärisch ein Ende der verbotenen Tests bzw. die Nicht-Einführung eines neuen verbotenen Systems.

Präsident Reagan und Edward Teller, Erfinder der Wasserstoffbombe und Befürworter des SDI-Programms.

Und wie über gleichermassen nicht existente offensive Fähigkeiten land- und seegestützter europäischer Raketenabwehrpotenziale sprechen? Gerade aus europä-

ischer Sicht wären Anstrengungen wünschenswert, vor Ort von den rein defensiven Fähigkeiten der neuen westlichen Raketenabwehr zu überzeugen. Die zitierten, sehr konkreten Anschuldigungen hinsichtlich eines möglichen Software- und Raketenwechsels sind jedenfalls durchaus ein geschickter Schachzug Moskaus. Im Gegensatz zu einem offiziell nicht nachgewiesenen neuen russischen System geht es bei Missile Defense um handfeste Systeme. Die vertikalen Abschlusssysteme der USA (Mark-41 oder -57) sind wie letztlich alle bodengestützten Raketensysteme durchaus in einer offensiven Rolle denk- bzw. modifizierbar. Gerade in Zeiten mangelnden Vertrauens ist hier Verifikation gefragt.

Kooperation bei Raketenabwehr?

Das Angebot des genannten NATO-Gipfels von 2010 an Russland, bei der Raketenabwehr zu kooperieren, liegt bis auf weiteres auf (dickem) Eis. Von Anfang an waren die konzeptionellen Vorstellungen beider Seiten nicht wirklich vereinbar. Im Gegenteil, es mehren sich nun Stimmen im Westen, die eine Neuausrichtung der NATO-Missile Defense gegenüber russischen Raketen, prominent bei der Verteidigung des Baltikums, fordern. Auf diese Weise könnten, so die These, begrenzte (auch nukleare) russische Raketenangriffe, wenn vielleicht nicht gänzlich abgewehrt, so aber doch in ihrer Wirkung minimiert werden. Hierzu ist zweierlei anzumerken: Zum einen entsprechen bis auf weiteres weder politische Absichten noch militärtechnische Fähigkeiten des EPAA einem derartigen Ambitionsniveau. Zum anderen würfe eine derartige Neuausrichtung ex post ein neues Licht auf die russische Fundamentalopposition: Missile Defense würde eben doch gegen Russland wirken, wenn auch erst einmal am «unteren» Ende des Eskalationsspektrums. Im Endeffekt droht eine Art Teufelskreis, in dem beider Seiten Fähigkeiten, Absichten, Wahrnehmungen und Unterstellungen sich jeweils verstärken und das Rüstungsniveau auf beiden Seiten beständig anheben.

Helmut Schmidts Prophetie

Helmut Schmidt prognostizierte 2004 in seinem Werk «Die Mächte der Zukunft», dass vor dem Hintergrund neuer Nuklearwaffen und Raketenabwehrsysteme «ein abermaliger Rüstungswettlauf auf dem Gebiet der nuklearen Raketen» bevorsteht. 2016 wäre festzuhalten, dass ein derartiger Wettlauf bereits eingetreten ist; im Unterschied zu den 1970er und 1980er Jahren allerdings weniger quantitativ, sondern mehr qualitativ geprägt. Die Potenziale Chinas, Indiens, Nordkoreas, Pakistan, Irans, Saudi-Arabiens und Israels tragen das ihre zu diesem Prozess bei. Für alle diese Staaten sind gerade Mittelstreckenraketen eine zunehmend harte Währung in den internationalen Beziehungen. Eine mögliche Multilateralisierung des INF-Vertrages (so 2007 die russisch-amerikanische Initiative bei den Vereinten Nationen) ist unwahrscheinlicher denn je. Insgesamt keine guten Zeiten für die Rüstungskontrolle.

Die zwischen Russland und dem Westen 2014 neu aufgebrochenen Konfliktlinien werfen ein schärferes Schlaglicht auf das Raketendossier, sind aber nicht ursächlich für das Problem. Ende 2015 haben Vertreter der US-Administration deutlich gemacht, dass die in Rede stehende Verletzung des INF-Vertrages im Kontext eines insgesamt aggressiven russischen Verhaltens steht. Demzufolge stellten sich die USA grundsätzlich neu auf («comprehensive response») – unabhängig von der Entscheidung Russlands, zur INF-Vertragstreue zurückzukehren oder nicht. Appelliert wird im Übrigen an das Eigeninteresse Russlands («to remind Russia why it signed this treaty in the first place»), das von einem kostspieligen Aktions-Reaktionsschema letztlich nichts zu gewinnen habe. Unausgesprochen steht dabei zweierlei im Raum: Geographie, Entfernungen und damit Vorwarnzeiten gereichen Russland nicht zum Vorteil, nach der NATO-Osterweiterung noch weniger. Und die USA und das westliche Bündnis verfügen sowieso über die grösseren Ressourcen und die besseren Möglichkeiten. SDI lässt grüssen.

Die Botschaften Washingtons sind klar. Allein es kann nicht erkannt werden, dass sie beim Empfänger ankommen. Inwieweit eine rüstungskontrollpolitische Einhegung der dargestellten Wechselwirkung von Offensive und Defensive und damit auch eine Bewahrung des für Europa unverändert wichtigen INF-Vertrages gelingen kann, bleibt also abzuwarten. ■

Oberst i.G.
Stefan C.P. Hinz
Dipl-Kfm (univ)
Deutsche Luftwaffe,
sekundiert zum GCSP
1211 Genf