

Schriftliche Stellungnahme

Regionale Instabilität nach dem Ende des INF-Vertrags

Implikationen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Dr. Ulrich Kühn

Regionale Instabilität nach dem Ende des INF-Vertrags: Implikationen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Schriftliche Stellungnahme von Dr. Ulrich Kühn¹, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg², zur Öffentlichen Anhörung „Regionale Stabilität? Konventionelle und nukleare Rüstung und Abschreckung in Mittel- und Osteuropa heute: Möglichkeiten für Rüstungskontrolle und Abrüstung“ der 10. Sitzung des Unterausschusses Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung des Deutschen Bundestags (18. Wahlperiode), 15. Mai 2019, 18:00 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal: E.200, übersendet am 14. Mai 2019

In dieser schriftlichen Stellungnahme widme ich mich den Implikationen des Endes des INF-Vertrags³ für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Auswirkungen auf die weitere regionale Stabilität in Europa. Ich werde nach einem kurzen Überblick über die russische Vertragsverletzung vor allem auf die momentanen Nachrüstungspläne in den USA eingehen und abschließend vier Empfehlungen an die deutsche Politik formulieren.

Die russische Vertragsverletzung

Als Michail Gorbatschow und Ronald Reagan 1987 den INF-Vertrag unterzeichneten, endete eines der gefährlichsten Kapitel des Kalten Kriegs. INF-Systeme – also an Land stationierte ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Flugreichweite von 500 bis 5.500 Kilometern – wirkten vor allem auf Grund ihrer extrem kurzen Vorwarnzeiten so destabilisierend. Im Zweifelsfall hatten die Militärs und Politiker beider Blöcke nur wenige Minuten, um über Leben und Tod zu entscheiden.

¹ Dr. Ulrich Kühn (Kontakt: kuehn@ifsh.de) ist Stellvertretender Leiter des Forschungsbereichs „Rüstungskontrolle und Neue Technologien“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Die in dieser schriftlichen Stellungnahme ausgedrückten Meinungen und Schlussfolgerungen sind die des Autors und sollten nicht stellvertretend für das IFSH oder irgendeine andere Organisation interpretiert werden. Teile dieser Stellungnahme wurden bereits so oder in ähnlicher Form veröffentlicht: Ulrich Kühn, „Déjà-vu für Europa? Die Rückkehr der Raketen“, IFSH Policy Brief 02/19 (2019), https://ifsh.de/file/publication/Policy_Brief/19_02_Policy_Brief.pdf; Ulrich Kühn, „INF-Vertrag: Steht Europa vor einem neuen Raketenwettlauf?“ Die Bundeswehr (Februar 2019), S. 16-17.

² Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) erforscht die Bedingungen von Frieden und Sicherheit in Deutschland, Europa und darüber hinaus. Das IFSH forscht eigenständig und unabhängig. Es wird von der Freien und Hansestadt Hamburg finanziert.

³ Der „Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Beseitigung ihrer Flugkörper mittlerer und kürzerer Reichweite“ vom 8. Dezember 1987 wird gemeinhin als INF-Vertrag bezeichnet, wobei die Abkürzung „INF“ für „Intermediate-range Nuclear Forces“ steht. Zum Vertragstext auf englisch, siehe: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

Diese Waffen bestimmen nun erneut den Sicherheitsdiskurs in Europa. Seit 2014 beschuldigen die USA die russische Vertragsseite, einen verbotenen, landgestützten Marschflugkörper – Typ: Novator 9M729 ; NATO-Bezeichnung: SSC-8, „Screwdriver“ – getestet und entwickelt zu haben.⁴ Nach Angaben des nationalen US-Geheimdienstchefs Daniel Coats hat Russland inzwischen mehrere Bataillone mit den Raketen ausgerüstet und besitzt inzwischen mindestens 64 SSC-8.⁵ Laut Coats ging Russland dabei sehr gezielt vor und versuchte die verbotenen Tests des neuen Marschflugkörpers geschickt zu tarnen. Die anderen Nato-Mitglieder, darunter Deutschland, teilen die Einschätzung eines russischen Verstoßes.

Russland bestreitet die Vorwürfe vehement und erhebt seinerseits seit längerem Anschuldigungen gegen amerikanische Raketenabwehrstellungen in Rumänien und Polen. Laut russischer Vertreter könne das US-Militär europäische Basen zur Raketenabwehr mit offensiven Marschflugkörpern gegen Russland ausrüsten. Mehrfache Gespräche zwischen den jeweiligen Unterhändlern blieben ohne Ergebnis.

Das liegt auch daran, dass beide Seiten wohl kein richtiges Interesse am INF-Vertrag mehr haben. Ein Grund dafür liegt in der weitreichenden Verbreitung von Marschflugkörpern und ballistischen Raketen mittlerer Reichweite in den vergangenen 30 Jahren. Heute gilt vielen Militärs diese Waffengattungen als unentbehrlich. China, Indien, Südkorea, Pakistan oder Iran, um nur einige Länder zu nennen, haben im Mittelstreckenbereich stark aufgerüstet. Lediglich Russland, den anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und den USA sind landgestützte Mittelstreckenraketen auf Grund des INF-Vertrags untersagt. Dabei ist es übrigens egal, ob diese Raketen nuklear oder nicht-nuklear, also konventionell, bestückt sind. Was zählt, ist das Startgerät, die Rakete, ihre Reichweite und die Stationierung an Land.

Zum 2. August 2019 werden die USA nun formell aus dem INF-Vertrag aussteigen. Während Deutschland bis zum Schluss erfolglos auf eine mögliche Einigung der beiden Seiten hingearbeitet hatte, zeigte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel gleichzeitig vom russischen Vertragsverstoß überzeugt. „Wir wissen, dass Russland die Vorgaben [des INF-] Vertrages seit längerer Zeit nicht einhält,“ erklärte sie am 20. November 2018.⁶

⁴ Zu den gegenseitigen Vorwürfen, siehe: Amy F. Woolf, „Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress“, Congressional Research Service, Washington, D.C., (8.2.2019), <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

⁵ 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.

⁶ „Wir wissen, dass Russland die Vorgaben seit längerer Zeit nicht einhält“, Welt (20.11.2018), <https://www.welt.de/politik/deutschland/article184203850/Merkel-zum-INF-Vertrag-Wir-wissen-dass-Russland-die-Vorgaben-seit-laengerer-Zeit-nicht-einhaelt.html>.

Problematisch ist dabei, dass der Weltöffentlichkeit bis jetzt keine Beweise russischen Fehlverhaltens vorgelegt wurden. Der Kreml nutzt diese Lücke im westlichen Narrativ geschickt aus und stellt sich als Opfer des amerikanischen INF-Vertragsausstiegs dar. Nur wenige Tage nach Donald Trumps Verlautbarung erklärte auch Russlands Präsident Wladimir Putin, den Vertrag zu verlassen. Bereits vorher hatte der Generalstabschef der russischen Streitkräfte, Waleri Gerassimow, indirekt den europäischen NATO-Verbündeten gedroht. „Das Ziel eines russischen Gegenschlags wären nicht die USA, sondern die Länder, wo [zukünftige] INF-Raketen stationiert wären“, so Russlands oberster Militär.⁷

Die regionale Stabilität in Europa ist bedroht, vor allem auf nuklearer Ebene

Somit rückt Europa in den Fokus. Bis jetzt verfügen die USA noch nicht über neue INF-Systeme. Ein 2017 beschlossenes Forschungsprogramm liefert jedoch bereits erste Ergebnisse. Noch im August 2019 wird das Pentagon den Prototypen eines neuen bodengestützten Marschflugkörpers testen. Dieser könnte Ende 2020 produktionsreif sein.⁸ Für die Entwicklung von zwei weiteren neuen Mittelstreckenraketen beantragte die Regierung Trump für das Haushaltsjahr 2020 jüngst zusätzliche 100 Millionen US-Dollar.⁹ Darunter auch für eine ballistische Rakete, die im November getestet werden soll.¹⁰

Vor Kurzem habe ich Gespräche mit hochrangigen Pentagon-Vertretern in Washington geführt. Dabei wurde noch einmal betont, dass die Stationierung eines neuen bodengestützten Marschflugkörpers in Europa eine realistische Option ist.¹¹ Von den NATO-Verbündeten erwarten die Pentagon-Planer, sich auf ein Maßnahmenpaket zu INF bis Ende des Jahres geeinigt zu haben. Dieses Paket könnte aus zwei Komponenten bestehen: einem Nachrüstungs- und einem Rüstungskontrollteil.

Zum Nachrüstungsteil könnte die Stationierung eines bodengestützten Marschflugkörpers gehören. Obwohl das Pentagon betont, dass dieser nur konventionell bestückt wäre, sollte bei den Europäern doch Klarheit herrschen: aus rein technischer Sicht kann man einen konventionellen Marschflugkörper binnen kürzester Zeit auch nuklear bestücken. Angesichts der bereits erwähnten zusätzlichen

⁷ „Putin vows to develop new missiles if US scraps nuclear treaty“, Financial Times (5.12.2018), <https://www.ft.com/content/11fa0f28-f884-11e8-af46-2022a0b02a6c>.

⁸ Dabei handelt es sich um eine Variante des seegestützten „Tomahawk“ Marschflugkörpers, siehe: Shervin Taheran, „U.S. to Test INF Treaty-Range Missiles“, Arms Control Today (April 2019), <https://www.armscontrol.org/act/2019-04/news/us-test-inf-treaty-range-missiles>.

⁹ Kingston Reif, „Trump Increases Budget for Banned Missiles“, Arms Control Today (Mai 2019), <https://www.armscontrol.org/act/2019-05/news/trump-increases-budget-banned-missiles>.

¹⁰ Hier rechnet man mit einem Entwicklungszeitraum von circa fünf Jahren, siehe Taheran (2019).

¹¹ Diese Gespräche fanden unter der sogenannten „Chatham-House“ Regel statt, was heißt, es darf weitergegeben werden, was besprochen wurde, jedoch nicht, von wem es gesagt wurde.

Raketenpläne des Pentagons könnte damit perspektivisch auch die weitere Nachrüstung mit ballistischen Mittelstreckenraketen mit extrem kurzer Vorwarnzeit wahrscheinlicher werden.

Bevor es soweit kommt, müsste jedoch erst der US-Kongress die entsprechenden Entwicklungsgelder bewilligen. Und dies wird wohl nur dann geschehen, wenn es auch stationierungswillige Verbündete gibt. Ergo müssen die europäischen Verbündeten sehr bald mit deutlichem Druck aus Washington rechnen.

Zum Rüstungskontrollteil wiederum könnte ein sogenannter „No-First-Deployment-Pledge“ gehören.¹² Die Idee dahinter lautet wie folgt: NATO und Russland erklären beiderseitig, keine neuen, landgestützten Mittelstreckenraketen in Europa zu stationieren. Für Russland würde dies bedeuten, seine verbotenen SSC-8 Marschflugkörper hinter den Ural zu verlegen. Die NATO würde im Gegenzug eine neue Landstationierung, egal welcher Raketen, von vornherein ausschließen. Dieser Vorschlag – in ähnlicher Form auch schon aus dem Bundestag vorgebracht¹³ – wird aus zwei Gründen kritisiert. Beide Gründe sind, meiner Meinung nach, nicht ausreichend.

Kritiker bemängeln erstens, dass die dauerhafte Verlegung der russischen Raketen hinter den Ural nur schwer überprüfbar sei. Gleichzeitig wissen wir jedoch aus veröffentlichten Geheimdienstquellen, wo Russland momentan seine SSC-8 stationiert hat. Zwei Bataillone befinden sich östlich, zwei westlich des Urals.¹⁴ Wenn aber westliche Geheimdienstkenntnisse genügen, um die russischen Bataillone exakt zu lokalisieren, dann sollten sie auch ausreichen, um eine dauerhafte Verlegung der SSC-8 hinter den Ural zu verifizieren.

Verlässlicher wären wohl konkrete Verifikationsmaßnahmen. Unter zu definierenden Umständen könnte man beispielsweise über die Markierung der russischen Raketen mit versiegelten Geotrackern nachdenken. Um die Position der Raketen nicht preiszugeben, dürften die Geotracker lediglich auf einen bestimmten Längengrad geeicht sein – in diesem Falle entlang des Ural-Gebirges – und auch nur bei Verlegung auf die westliche Seite des Gebirges mit einem Signal reagieren.¹⁵

¹² Daryl Kimball, „Preventing a New Euro-Missile Race“, Arms Control Today (Januar/Februar 2019), <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/focus/preventing-new-euro-missile-race>.

¹³ „Deutsche Abgeordnete schlagen russischen Raketenrückzug vor“, ZEIT Online (3.2.2019), <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-02/inf-vertrag-abruestung-kiesewetter-muetzenich-vorschlag-9m729-raketen>.

¹⁴ „Russland hat offenbar mehr Marschflugkörper als bisher bekannt“, Der Tagesspiegel (10.2.2019), <https://www.tagesspiegel.de/politik/mittelstreckenraketen-russland-hat-offenbar-mehr-marschflugkoerper-als-bisher-bekannt/23969800.html>.

¹⁵ Anhand eines an den Raketen angebrachten Gyroskops welches das Magnetfeld der Erde nutzt, müsste es möglich sein, lediglich die Verlegung auf die westliche Seite des Ural-Gebirges zu melden, ohne vorher die Position der Raketen (östlich des Urals) preiszugeben. Entsprechende Grundlagenforschungen zu diesem neuen Verifikationsansatz könnten bei Interesse relativ zeitnah am IFSH in Hamburg beginnen.

Der zweite Kritikpunkt lautet wie folgt: russische INF-Raketen in Asien würden Länder wie Japan oder Südkorea in einen Rüstungswettlauf mit Moskau zwingen.¹⁶ Aber Russlands Abschussrampen sind ohnehin mobil. Im Ernstfall kann Moskau seine Raketen binnen weniger Tage nach Asien verlegen. Die Gefahr eines Rüstungswettlaufs in Asien besteht also schon heute und hat nur wenig mit einem möglichen „No-First-Deployment-Pledge“ in Europa zu tun.

In diesem Zusammenhang wird in den USA auch immer wieder auf China, seine wachsenden militärischen Fähigkeiten im Mittelstreckenbereich und nukleare Rüstungskontrolle zwischen Washington, Moskau und Peking hingewiesen. Dazu muss man in aller Deutlichkeit sagen: so sehr ein strategischer Rüstungskontrolldialog zwischen diesen drei Ländern in Zukunft wünschenswert wäre, im momentanen Zusammenhang mit INF sind die Vorschläge aus Washington lediglich Nebelkerzen, um einen ernsthaften Rüstungskontrollprozess zu verhindern. Weder hat China ein Interesse an gemeinsamer Rüstungskontrolle, noch sind Russland oder die USA bereit, ernsthafte Angebote an China zu machen.¹⁷

Was geschehen sollte, um die regionale Stabilität zu erhöhen

Deutschland und Europa stehen also vor enormen Herausforderungen. Einerseits gilt es, den Gesprächsfaden mit Russland nicht abreißen zu lassen und nach kooperativen Lösungen zu suchen. Andererseits sollte Deutschland gegenüber Moskau in der Frage der russischen Vertragsverletzung Härte beweisen und die Befürchtungen seiner östlichen Verbündeten ernst nehmen. Zwar haben die meisten europäischen Nato-Partner absolut kein Interesse an einem neuen Raketenwettlauf mit Russland.

Einige östliche NATO-Partnernationen könnten dies aber durchaus differenzierter sehen, allein schon deshalb weil sie sich durch Russland vergleichsweise stärker bedroht fühlen. Dies gilt besonders für die drei baltischen Staaten und Polen. Der jüngste polnische Vorstoß für die Errichtung eines scherzhaft "Fort Trump" genannten zusätzlichen, permanenten US-Stützpunkts in Polen unterstreicht diesen Umstand.¹⁸

¹⁶ David Cooper, „Could a U.S.-Russian Deployment Ban Avoid a Nuclear Arms Race in Europe?“ The National Interest (2.4.2019), <https://nationalinterest.org/feature/could-us-russian-deployment-ban-avoid-nuclear-arms-race-europe-50457>.

¹⁷ Ulrich Kühn, „Diskussion um INF-Vertrag: Geht es eigentlich um China?“ Frankfurter Allgemeine Zeitung (26.10.2018), <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/diskussion-um-inf-vertrag-geht-es-eigentlich-um-china-15857880.html>.

¹⁸ William Hennigan, „Fort Trump? The Pentagon Takes a Step Toward Establishing Base in Poland“, Time (14.3.2019), <http://time.com/5551061/poland-military-base-fort-trump/>.

Was also soll geschehen, um die regionale Stabilität wieder zu erhöhen?

- Erstens sollte sich Deutschland für die Veröffentlichung weiterer amerikanischer Geheimdienstkenntnisse zu INF einsetzen. Ein Thema von solch vitalem Sicherheitsinteresse für die Bundesrepublik darf nicht nur in abhörsicheren Räumen diskutiert werden. Sollte Deutschland spätestens 2020 wieder mit einer Nachrüstungsdebatte konfrontiert sein, muss die Öffentlichkeit ausreichend informiert sein. Derartige Transparenz würde es der Bundesregierung auch leichter machen, die Öffentlichkeit auf schwere Entscheidungen vorzubereiten.
- Zweitens sollte sich Berlin bei den militärischen Gegenmaßnahmen positionieren. Oberstes Ziel sollte es sein, Alternativen zu neuen Mittelstreckenraketen aufzuzeigen. Selbst hochrangige US-Militärs stimmen zu: Europa braucht keinen zweiten Raketenwettlauf.¹⁹ Die möglichen innenpolitischen Auseinandersetzungen um eine erneute Stationierung könnten die NATO auf Jahre paralysieren. Eine Alternative wäre die enger getaktete, rotierende Verlegung amerikanischer Langstreckenbomber nach Westeuropa, ausgerüstet mit bereits existierenden konventionellen Abstandswaffen.²⁰
- Drittens muss sich Deutschland für einen Rüstungskontrollansatz der NATO stark machen. Den „No-First-Deployment-Pledge“ sollte man dabei nicht vorschnell aufgeben, gerade auch, da russische Offizielle ein Interesse an einem solchen Vorschlag signalisiert haben.²¹
- Viertens gilt es, auf den US-Kongress einzuwirken. Je mehr Kongressabgeordnete von der Skepsis wichtiger Verbündeter überzeugt sind, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass Trumps neue Raketen finanziert werden. Hier sind auch und besonders die Bundestagsabgeordneten gefragt.

¹⁹ In einer Anhörung vom März 2017 vor dem US-Kongress sagte der Stabschef der US-Streitkräfte, General 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.

²⁰ Eine solche Maßnahme wurde erst jüngst im März 2019 von der US-Luftwaffe trainiert, siehe: NATO, „US B-52 bombers conduct training in Europe“ (14.3.2019), https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_164725.htm.

²¹ Siehe das Interview mit dem russischen Stellvertretenden Außenminister Ryabkow in: Elena Chernenko, „SShA dlya sebya uzhe vse reshili“, Kommersant (19.12.2019), zit. nach Samuel Charap, „The Demise of the INF“, RAND Corporation (21.3.2019), Fußnote 23, <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT507.html>.