SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die beidseitige Kündigung des INF-Vertrags: eine Navigationshilfe

Luhmann, Hans-Jochen

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Luhmann, H.-J. (2019). Die beidseitige Kündigung des INF-Vertrags: eine Navigationshilfe. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, *68*(2), 169-173. https://doi.org/10.3224/gwp.v68i2.03

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-78821-0

Die beidseitige Kündigung des INF-Vertrags. Eine Navigationshilfe

Hans-Jochen Luhmann

1. Die sich lange anbahnende und dann überraschende Aufkündigung des Vertrags

Der INF-Vertrag zwischen den USA und Russland (als Signatarstaat in der Nachfolge der Sowjetunion) zum Verbot landgestützter Raketen mit mittlerer Reichweite wurde von den USA[1] am 1. Februar 2019 per 2. Februar sistiert – gemäß Art. XV des Vertrags tritt die Kündigung sechs Monate später in Kraft. Russland hat am 2. Februar dasselbe erklärt.[2] Anfang August 2019 werden, so die Aussicht, beide Mächte somit frei sein von den INF-spezifischen Verpflichtungen zur Rüstungsbegrenzung. Der Anlass aber auch Vorgang der Kündigung seitens der USA und insbesondere die dahinter stehenden Motive beider Seiten berühren die Staaten Europas, die nicht Vertragspartner sind, in besonderer Weise.

Die deutsche Politik hat der Vorgang, nachdem sie lange Jahre inaktiv war, gleichsam „auf dem linken Fuss" erwischt. In letzter Stunde noch hatte Bundeskanzlerin Merkel bei den USA interveniert, die den Austritt aus Anlass der NATO-Tagung am 4. Dezember 2018 hatten verkünden wollen. Der ihr zugestandene Aufschub um zwei Monate führte aber zu nichts, die russische Seite blieb bei ihrer intransigenten Haltung.

Dass das Raketenrüstungskontrollregime insgesamt „moribund" sei, davor war aus sicherheitspolitischen Kreisen seit langem gewarnt worden. Der Fall des INF-Regimes gilt ihnen als der Dominostein, der auch das Begrenzungsabkommen darüber, für die Interkontinentalen Raketen, zum Einsturz zu bringen droht. Russland hatte im übrigen Mitte der 2000er Jahre begonnen, den „ungerechten" Charakter des INF-Vertrags zu beklagen.[3] Im Jahre 2007 schlossen sich die USA der russischen Forderung nach einer Multilateralisierung des Abkommens an. Ein gemeinsamer russisch-amerikanischer Versuch in dieser Richtung ist in den Vereinten Nationen 2007 gescheitert. Seitdem ist nichts weiter passiert. In 2017 und noch in 2018 hatten die USA, unter Verteidi-

Dr. Hans-Jochen Luhmann
Senior Advisor c/o Wuppertal Institut fuer Klima, Umwelt, Energie

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 68. Jahrg., Heft 2/2019, S. 169-173 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v68i2.03

gungsminister Mattis, sich für den Erhalt des INF-Vertrages ausgesprochen, und die NATO-Staaten waren dem, zuletzt im Juli 2018, einmütig gefolgt.

Gefehlt hat es an einer angemessenen Vorbereitung darauf – der naturwissenschaftlich-technische Teil der sicherheitspolitischen Beratungs-Community in Deutschland befindet sich noch im Abwicklungsmodus der Nach-Kalter-Krieg-Periode. Die anstehende öffentliche Debatte zu diesem Deutschland und Europa existentiell berührenden Thema wurde kaum initiiert und fundiert geführt. Mangels kompetenter Gesprächspartner wird in den Medien reflexhaft analogisiert zu den Vorgängen, die zum spektakulären Nachrüstungsbeschluss von Dezember 1979 führten.

2. Der Vertrag und sein Hintergrund

Die Interpretation des INF-Vertrags ist tückenträchtig. Es beginnt damit, dass sein Kurztitel nicht mit dem Inhalt des Geregelten übereinstimmt. „INF Treaty" steht für „***I**ntermediate-Range **N**uclear **F**orces Treaty*". Sein offizieller Titel lautet „*Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*". Der Vergleich beider Versionen klärt darüber auf, dass das „*nuclear*" nur hineingesetzt worden ist. Da dies zu Zeiten des Vertragsschlusses die relevante Kategorie der Bewaffnung von Raketen war, war das legitim – 40 Jahre später, nach entsprechendem waffentechnischen Fortschritt, sieht die Situation anders aus. Zu ergänzen bzw. hervorzuheben hat man aus dem Inhalt:

a) Es geht nicht nur um „*missiles*" (ballistisch und „*cruising*"), sondern auch um „*launcher*", also Startgeräte.
b) Es geht nicht allein um nuklear bestückte Raketen sondern auch um solche mit konventionellen Sprengköpfen.
c) Es geht allein um landgestützte Geräte, Geräte in Luft- und insbesondere Seestützung sind unberührt.
d) „*Intermediate-Range*" ist im Vertrag definiert, als Reichweite von 1.000 bis 5.500 km. Geregelt jedoch sind Geräte von 500 bis 5.500 km – es kommt die Reichweite von 500 bis 1.000 km, unter dem Titel „*short medium-range*", eben noch hinzu.

Die Begrenzung der Regelung auf landgestützte Systeme ist für Europa und für das Verhältnis Europas zu den USA von erheblicher Bedeutung. Die Besonderheit der USA ist, dass sie vor ihren (empfundenen) Rivalen im Osten (Russland) und im Westen (China) durch je ein Weltmeer getrennt sind, die mit Mittelstreckenraketen nicht zu überwinden sind – im Norden und im Süden haben sie Nachbarn ohne konkurrierende Ansprüche an die USA. Die USA sind durch landgestützte Mittelstreckenraketen nicht erreichbar und somit nicht bedroht. Europa schon. Die geostrategischen Rivalen, China und vor allem Russland, wären durch „geeignet" landgestützte US-Mittelstreckenraketen erreichbar. Diese unter den Rivalen asymmetrische Situation der Bedrohtheit ist von hoher Bedeutung.

Dafür, dass sich China und Russland bedroht sehen, gibt es zwei relevante Konstellationen.

1. Diese beiden Rivalen der USA sind von dem Gebiet von Staaten aus erreichbar, die Mitteltreckenraketen aufwachsen lassen, aber aus Motiven, die mit der Konkurrenz auf hegemonialer Ebene nichts zu tun haben, wo es vielmehr um regionale Konkurrenzen geht. Für Russland ist das zuvörderst eine Folge des Rüstungswettlaufs, auch in Mittelstreckenraketen ausgetragen, zwischen Saudi-Arabien und dem Iran; für China ist es zuvörderst der Rüstungswettlauf zwischen Pakistan und Indien.
2. Sofern sich ein Alliierter der USA findet, der die Stationierung von US-Waffen auf seinem Territorium erlaubt – oder sich dies gar erwünscht.

Letzteres ist nicht ohne, weil ein so handelnder Staat seine Bevölkerung als mögliches Opfer eines Raketenschlags der Gegenseite gleichsam anbietet. Dieses Charakteristikum der Selbstanbietung als Opfer spielte bei dem (vermeintlichen) Beispielsfall, dem NATO-Doppelbeschluss von 1979, bereits eine Rolle, eine weit geringere aber als in der

aktuellen Situation. Helmut Schmidt nahm das mit dem von ihm erreichten NATO-Beschluss zur konditionierten Aufstellung von Pershing II Raketen allein in Deutschland, nicht bei den westeuropäischen NATO-Partnern, in Kauf. Doch damals war der Kontext ein anderer: Es gab damals bereits 5.000 taktische Atomsprengköpfe, die in Deutschland lagerten. Das so zu quantifizierende Zusatz-Risiko, selbst Ziel von UdSSR-Atomwaffenschlägen zu sein, falls die Abschreckung versagt, nahm er in Kauf. Für die Führer der daraufhin ausbrechenden Gegenbewegung in Deutschland war dies der Schlüssel zum möglichen Erfolg des Widerstands. Alfred Mechtersheimer hat später einmal bekannt: Wenn der Westen dasselbe mit Seestützung beschlossen hätte, hätte er den Widerstand für aussichtslos gehalten und sich nicht an dessen Organisation beteiligt.

Die USA sind in Europa bzw. in der Nähe des in Europa gelegenen Teils Russlands als eine Seemacht präsent, im Atlantik, in der Ostsee, im Mittelmeer und im Persischen Golf. Um Ziele im europäischen Teil Russlands mit Mittelstreckenraketen abzudecken, sind die USA nicht auf deren Landstützung angewiesen. Gegenüber China ist es ebenso (Ausnahme Guam). Es steht somit die Frage im Raume, ob und ggfls. weshalb die USA die Freiheit zur Landstützung in Europa – wieder – und gegenüber China – erstmals – gewinnen wollen, zusätzlich zu ihrem bestehenden Recht zur Seestützung. Zudem und insbesondere ist unerfindlich, weshalb die USA auf die durch den Vertrag erbrachte Transparenz verzichten wollen.

Russland hingegen ist eine Landmacht, die so gelegen ist, dass sie die USA mit Mittelstreckenraketen nicht zu erreichen vermag – von Teilen Alaskas abgesehen. Eine äquivalente Aufstellung Russlands gegenüber den USA gibt es nicht, wurde von Russland auch nicht angestrebt – brauchte es auch nicht, die äquivalenten Fähigkeiten sind mit Langstrecken-Raketen verfügbar – ebenfalls einem Rüstungskontrollabkommen unterstellt, mit dem Namen *New START*. Russlands neu auf Land stationierte Mittelstrecken-Raketen richten sich definitiv nicht gegen das Staatsgebiet der USA sondern gegen Europa bzw. andere Anrainer außerhalb Europas, also jenseits der Grenzen im Süden Russlands. Das Motiv, weshalb Russland diesen Schritt getan hat, ist ebenso schwer erfindlich wie das der spontanen und mit den Allianzpartnern nicht abgestimmten Kündigung des INF-Vertrages durch die USA.

Diese vorgegebenen Asymmetrien zwischen den USA und Russland waren auch schon bei der Verhandlung des INF-Vertrags zwischen den Präsidenten Reagan und Gorbatschow entscheidend – und sind es nun erneut bzw. immer noch.

Der offizielle Titel des Abkommens verweist auf ein Zweites. Der Vertrag hat, nach dem Zerfall der Sowjetunion, auf dieser Seite mehrere Rechtsnachfolger, die er bislang noch bindet, nicht Russland allein. Mit zu erwartenden Auslaufen des Vertrages werden auch die Ukraine[4], Weissrussland, Kasachstan und andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion in dieser Hinsicht frei. Der Anreiz, um diese Staaten zu werben, auf dass sie sich zur Stationierung neuer Mittelstreckenraketen bereit erklären – oder dies eben verweigern –, wird damit eine Option sein, mit deren Nutzung man zu rechnen hat.

Der Vertrag umfasste natürlich nicht nur ein Verbot, sondern bot auch ein gewisses Maß an Transparenz, via Verifikations-Mechanismen. Mit dem Verlassen des Vertrages werden diese Errungenschaften, die recht bedacht in beider Seiten höchstem Interesse sind, bachab geschickt.

3. Das aktuell Wesentliche

Im Vorfeld der plötzlichen Sistierung des Vertrags spielten beidseits behauptete Vertragsverletzungen der Gegenseite eine Rolle. Die Frage ist welche. Man hat das Faktische von der rechtlichen Wertung zu unterscheiden.

Die Obama-Administration hat im Juli 2014[5] öffentlich gemacht, dass Russland einen landgestützten Marschflugkörper (Cruise Missile) mit einer maximalen Reichweite von 2.600 km entwickelt habe – eine Iskander-Variante, namens 9M729.[6] Nach langem Leugnen hat Russland dessen Existenz in 2017 schließlich eingeräumt, hat auch mit der Stationierung dieser Raketen begonnen. Behauptet wird russischerseits, dass die 9M729 eine Reichweite von unter 500 km habe – ohne ein ernsthaftes Konzept zur Verifikation anzubieten. Russlands Verhalten in dieser Frage ist somit provokativ. Es zeigt, dass Russland es mit dem INF-Vertrag drauf ankommen lassen will.

Russland hält umgekehrt den USA mehrere Vertragsverletzungen vor. Die zentrale: Die USA haben in Rumänien (Deveselu) „*launcher*“ (MK-41) für Raketen aufgestellt, die angeblich allein der Abwehr von Raketen aus dem Iran dienen sollen – und in Polen damit begonnen. Dieses System ist ursprünglich als Startrampe für Marschflugkörper von Schiffen aus entwickelt worden (Aegis-System). Von der landgestützten Version behaupten die USA, dass sie allein zur Raketenabwehr nutzbar sei, nicht aber, ebenfalls, als Startrampe für Marschflugkörper – ohne ein ernsthaftes Konzept zur Verifikation anzubieten. Das tun sie ungeachtet der offenkundigen Problematik, dass diese Startgeräte durch andere Softwareaufspielung innerhalb von Stunden in ein Startgerät für Raketen umwandelbar sind, die unter das INF-Abkommen fallen. Die US-Armee entwickelt zudem bereits eine neuartige Präzisionsrakete, deren Reichweite mit „499 km“ angegeben wird.[7] D.i. ein Spielen im rechtlichen Randbereich, d.i. strategisches Einhalten von Recht nur, gleichsam nach Rechtsanwaltsmanier. Das Verhalten der USA steht dem Russlands in der Provokation in nichts nach.

Technisch ist es trivialerweise so, dass die Entfernung, mit der Raketen fliegen können, von der Größe und / oder Füllung des Treibstofftanks abhängig ist – das ist fast beliebig in kurzer Frist änderbar. Unter Verifikationsgesichtspunkten herausfordernd ist die Entwicklung, die in der Launcher-Technologie eingeschlagen worden ist. Die sind All-Zweck-Einrichtungen geworden.[8] Die dual-use-Problematik hat dort Einzug gehalten. Anders gesagt: Die technische Entwicklung wurde ohne Rücksicht auf rüstungskontrollpolitische Erfolgs-Bedingungen betrieben. Welcher Typ von Rakete von einem All-Zweck-Launcher aus, mit welcher Reichweite zu welchem Zweck und mit welchem Sprengkopf gestartet werden kann, ist heute innerhalb weniger Stunden durch andere Software-Aufspielungen änderbar. Zudem gilt die Asymmetrie, dass Raketen für konventionelle Sprengkörper ohne große öffentliche Aufmerksamkeit entwickelt werden können, nachträglich aber leicht nuklear bestückt werden können, was umgekehrt nicht gilt. Für nukleare Sprengköpfe ist die Anforderung an die Präzision der Rakete nämlich geringer – zumindest bislang. Dies zeigt, dass wir durch technische Entwicklungen in eine Problematik der Verifikation gelaufen sind bzw. getrieben wurden. Da liegt der Kern des Konflikts, den beide Seiten nicht angehen, weil sie eh am guten Willen der anderen Seite zweifeln.

Beide Seiten beschuldigen sich gegenseitig des Verstoßes gegen den INF-Vertrag, und das findet eine erhebliche mediale Resonanz. Die gegenseitigen Beschuldigungen sind vermutlich beidseits dann korrekt, wenn man auf den Sinn der Verpflichtungen abstellt. Die präzisen rechtlichen Wertungen, wie sie dominant geworden sind, sind ohne konstruktive Funktion – man hat sich zu fragen, weshalb sie getroffen werden. Ihre faktische Funktion ist: Sie geben den Anlass, der in der inländischen öffentlichen Kommunikation als Vorwand herangezogen wird. Die Botschaften sind: ‚Wir reagieren nur.‘ ‚Wir sind ohne Schuld.‘. ‚Der andere hat angefangen.‘.

Die Frage, ob Russland bzw. ob die USA den Vertrag verletzt haben, ist sowohl für die Kündigung als auch für die Entscheidungen, die nun getroffen wurden, somit unerheblich. Beide Seiten wollen (mindestens) eine Revision – beide sehen den existierenden Vertrag nicht mehr als für sie passend an. Und die Europäer müssen ihre Interessen stärker wahrnehmen – das wird durch unterschiedliche Definitionen des je nationalen Interesses (z.B. zwischen Deutschland und Polen) erschwert. Es steht dann auch die Einheit von NATO bzw. Europas (im Gegenüber zu den USA) auf dem Spiel. Und das wird russischerseits natürlich wahrgenommen. Und ist vielleicht das leitende Motiv. Der aus dem Amt geschiedene erste Außenminister unter Präsident Trump, Rex Tillerson, hat in Hinblick auf seine Erfahrungen mit Präsident Putin in seiner Amtszeit später gesagt: „*He plays three-dimensional chess*“.[9] Kann man da ernstlich erwarten, dass die USA unter einer Trump-geführten Administration strategisch eine Chance haben?

Anmerkungen

1 https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-withdraw-united-states-intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty/

2 http://en.kremlin.ru/events/president/news/59763
3 https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A63_rrw.pdf
4 https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/what-the-death-of-the-inf-treaty-means-for-kyiv
5 https://www.state.gov/documents/organization/230108.pdf
6 https://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-says-russia-tested-cruise-missile-in-violation-of-treaty.html
7 https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF11051.pdf
8 https://thebulletin.org/2019/02/russia-may-have-violated-the-inf-treaty-heres-how-the-united-states-appears-to-have-done-the-same/
9 https://thehill.com/homenews/administration/420221-tillerson-trump-would-ask-me-to-do-things-that-i-couldnt-legally-do