

## Zwischen militärischer Ambivalenz und politischem Vertragsbindungswillen: Russlands nukleare Rüstungskontrollpolitik

Moritz Pieper

DOI: 10.31205/RA.393.01

### Zusammenfassung

Nach dem Aus für den Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen von 1987 (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF), der am 2. August 2019 endete, durchlebt die nukleare Rüstungskontrolle eine schwere Krise. Russland und die USA beschuldigen sich gegenseitig des Vertragsbruchs, haben es aber zuletzt nicht vermocht, die Vorwürfe durch kooperative Verifikation zu entkräften. Allerdings hat die Erosion rüstungskontrollpolitischer Instrumente schon vor dem Ende des INF-Vertrags eingesetzt und ist nicht allein auf die Entscheidung der Trump-Administration zurückzuführen, aus dem Vertrag auszusteigen.

Zudem droht New START, das letzte verbleibende russisch-amerikanische Vertragswerk zur Reduzierung von als »strategisch« kategorisierten Nuklearwaffen, am 5. Februar 2021 auszulaufen, wenn es bis dahin nicht zu einer Einigung über eine Verlängerung kommt. New START begrenzt die Anzahl der auf strategischen Trägersystemen stationierten Sprengköpfe sowie die Anzahl der aktiven Interkontinentalraketen und strategischen Bomber. Fiele der Vertrag weg, müsste nicht nur das Konzept der strategischen Stabilität, sondern auch eine (wahrgenommene) russisch-amerikanische Ebenbürtigkeit erst wieder neu definiert und kodifiziert werden. Das Szenario, hierbei zu scheitern, scheint der Kreml vermeiden zu wollen, solange die Alternative besteht, New START zu verlängern und damit Zeit für eine darauf aufbauende Vertragsmodifizierung zu gewinnen.

### Das Aus für den INF-Vertrag und die Rolle Chinas in Russlands Rüstungskontrolldiskurs

Seit 2014 hatte die US-Regierung Russland beschuldigt, den INF-Vertrag durch die Entwicklung und Testflüge eines nach Vertragsbestimmungen verbotenen Marschflugkörpers zu brechen. Russland zeigte sich zunächst wenig geneigt, die im Raum stehenden Vorhaltungen zu widerlegen, und gab die Existenz des umstrittenen Marschflugkörpers 9M729 erst zu, nachdem die USA sie offengelegt hatten.

Auch die Nato äußerte in ihrem Kommuniqué vom Juli 2018 Zweifel an der russischen Darstellung, Moskau entwickle oder teste keine Waffensysteme, die den INF-Vertrag verletzen. Die Einschätzung, dass Russland Raketen erprobt und stationiert habe, die nicht INF-konform seien, wurde dann auf dem Nato-Gipfel im Dezember 2018 schließlich offiziell von allen Mitgliedsstaaten des Bündnisses mitgetragen. Am 2. August 2019 lief die sechsmonatige Frist ab, welche die US-Regierung am 2. Februar 2019 für die Kündigung des Vertrags über das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) ausgerufen hatte. Damit endete ein Vertragswerk, das seit 1987 zwischen den USA und der Sowjetunion bestanden und den Einsatz landgestützter nuklearer Mittelstreckenwaffen mit einer Reichweite zwischen 500 und 5 500 Kilometern verboten hatte.

In der Vergangenheit war es Russland gewesen, das angesichts des Aufbaus der US-Raketenabwehr in

Europa bereits mit einem Ausstieg aus diesem Vertrag gedroht und ihn als unzureichend kritisiert hatte. Russland verlangt schon seit Mitte der 2000er Jahre, den INF-Vertrag zu multilateralisieren. Als Grund dafür hebt die russische Führung besonders hervor, dass Russland an seinen südlichen und östlichen Grenzen Proliferationsrisiken stärker ausgesetzt sei als etwa die USA, die durch zwei Ozeane geschützt seien. Ein Verbot der Aufrüstung im Mittelstreckenbereich nur für Russland und die USA spiegle daher nicht die sich verändernde Realität wider, da auch anderen Staaten erlaubt sei, landgestützte Mittelstreckenraketen zu entwickeln und zu stationieren.

Seit Oktober 2018 vertritt nun die US-Regierung unter Präsident Trump die Position, der Vertrag sei unausgeglichen, weshalb China als Vertragspartner eingebunden werden müsse. Peking hingegen lehnt es ab, sich an trilateralen Rüstungskontrollgesprächen zu beteiligen, da China nur wenig Nuklearsprengköpfe besitze (vermutlich weniger als 300) und über 90 Prozent seiner landgestützten Raketen Mittelstreckenwaffen in der INF-relevanten Reichweite seien. Russische Beobachter vermuten daher, die US-Administration habe Russlands angeblich nicht vertragskonforme Stationierung von Mittelstreckenraketen lediglich als Vorwand benutzt, um den INF-Vertrag aufzukündigen; der eigentliche Grund aber sei China gewesen.

Russische Offizielle betonen, dass Moskau sich nicht grundsätzlich dagegen sperre, Peking in künftige

Rüstungskontrollverträge einzubeziehen. Sie bekunden aber auch, dass Russland die chinesische Position nachvollziehen könne und nicht als Vermittler zwischen den USA und China auftreten werde. Sollte China in neue Abrüstungsformate eingebunden werden, so die russische Führung, müsse das auch für Frankreich und das Vereinigte Königreich gelten. Allerdings müssten russische Verteidigungspolitiker auch ein Eigeninteresse daran haben, dass China sich an zukünftigen Rüstungskontrollbemühungen beteiligt, auch wenn Moskau öffentlich auf die sich vertiefende strategische Zusammenarbeit mit Peking verweist. Denn China hat in den vergangenen Jahren massiv in landgestützte Raketen zur sogenannten Bereichsverweigerung (Anti-Access/Area Denial) investiert.

Andererseits argumentieren russische Experten, Russlands Kooperation mit China falle in die Bereiche strategische Raketenabwehr sowie Luft- und Marineübungen. Moskau sei an einer verstärkten Kooperation besonders auf diesen Feldern interessiert, da sie sich gegen militärische Kapazitäten der USA richteten. Das wiederum würde Russlands ambivalente Position zur Einbeziehung Chinas in Rüstungskontrollgespräche erklären. Dann nämlich hätte Moskau eine genuine Motivation, eine sino-russische Interessenkonvergenz zu forcieren, und zwar für den Fall, dass die bislang bestehende amerikanisch-russische Rüstungskontrolle vollständig wegbricht.

Präsident Putin kündigte auf dem Valdai-Diskussionsforum Anfang Oktober 2019 an, dass Russland China bei der Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Raketenerkennung helfen werde. Eine solche Kooperation in der Hochtechnologie wäre Ausdruck einer strategischen Gewichtsverschiebung, denn sie würde Russlands schleichende Abwendung vom Westen auf technischer Ebene festigen und es politisch erschweren, diese Entwicklung wieder umzukehren.

Fraglich ist darüber hinaus, ob russische und amerikanische Militärs das Ende des INF-Vertrags wirklich als nachteilig betrachten. Schließlich haben beide Staaten inzwischen zahlreiche luft- und seegestützte Mittelstreckenraketen entwickelt, die parallel zu den vom INF-Vertrag erfassten landgestützten Varianten legal in Dienst gestellt werden konnten. Russland zum Beispiel hat im Zuge seiner Militäroperation in Syrien die Fähigkeit demonstriert, seegestützte Marschflugkörper von Schiffen im Kaspischen Meer aus einzusetzen. Ungeachtet militärischer Implikationen entfaltet der Wegfall des INF-Vertrags politische Symbolwirkung, denn Rüstungskontrolle bleibt ein wichtiges Instrument, um Gefahren- und Risikoperzeptionen zu verringern, da gegenseitiger Informationsaustausch, Transparenz und Verifikation sicherheitsfördernd wirken.

## Die Zukunft von New START

New START ist derzeit (nach dem 2002 durch die USA aufgekündigten Anti-Ballistic Missile-Vertrag) das letzte verbleibende russisch-amerikanische Vertragswerk zur Reduzierung von als »strategisch« kategorisierten Nuklearwaffen. Strategische Kernwaffen sind Kernwaffen mit großer Sprengkraft, die nicht auf dem Gefechtsfeld eingesetzt werden, sondern das Potenzial haben, Ziele wie etwa ganze Städte im gegnerischen Hinterland zu zerstören. »Taktische« Kernwaffen hingegen sind als nukleare Gefechtsfeldwaffen zum Einsatz gegen gegnerische Streitkräfte konzipiert. Wird New START nicht verlängert, wären vertragliche Neuregelungen erforderlich, die nach dem Ende des INF-Vertrags nicht nur Mittelstreckenraketen, sondern auch strategische Nuklearwaffen einbeziehen. Zugleich müsste aufgrund neuer technologischer Möglichkeiten und der Existenz nuklearer Drittstaaten Rüstungskontrolle umfassend neu konzipiert werden. Der Begriff strategische Stabilität müsste in einem New-START-Folgevertrag jenseits von numerischen Zielmarken und Zählregeln für nukleare Sprengköpfe erweitert werden.

Hatte Russland zwischen 2011 und 2016 noch gedroht, New START zu kündigen, falls die US-amerikanische Raketenabwehrentwicklung außerhalb dieses Vertragswerks weiter voranschreiten sollte, so wurde die russische Position nach 2016 neu justiert. Russland betont nun seinen Wunsch, New START zu erhalten, entwickelt parallel dazu aber selbst Atomwaffen jenseits des Vertrags.

Der Hyperschall-Gleitflugkörper »Awangard« (der sowohl konventionelle als auch nukleare Sprengköpfe tragen kann) und die Interkontinentalrakete »Sarmat« würden laut Moskau beide vom New-START-Vertragswerk erfasst und können somit auch vor Ort inspiziert werden. Jedoch bezweifelt die US-Administration vor allem den militärstrategischen Sinn neuer, nicht von New START erfasster Systeme, namentlich des russischen Kinshal-Raketensystems, des nukleargetriebenen Marschflugkörpers Burewestnik und des ebenfalls nukleargetriebenen Langstreckentorpedos Poseidon. Die Entwicklung solcher Waffen, die *nicht* als strategische Waffensysteme kategorisiert sind, lassen sich als Versuch deuten, über ihre Indienststellung neue Fakten zu schaffen, die neue Rüstungskontrollgespräche erfordern.

Dabei hatte Moskau eine Verlängerung des New-START-Vertrags zunächst an Bedingungen geknüpft. So führte Außenminister Lavrov im März 2019 aus, es sei bislang nicht verifiziert worden, dass die USA die Konversion bestimmter Waffenkategorien zu New-START-konformen-Systemen tatsächlich vorgenommen haben. Solche Vorbedingungen wurden anschließend jedoch nicht mehr öffentlich wiederholt. Präsident Putin

schlug Anfang Dezember 2019, und zuletzt im Oktober 2020 sogar vor, den New-START- Vertrag »ohne Vorbedingungen« zu verlängern. Russland ist mit seinen Ideen zu einer möglichen Zukunft von New START bis auf höchster politischer Ebene darum bemüht, sich als Bewahrer dieses letzten bestehenden bilateralen Rüstungskontrollvertrags zu präsentieren. Angesichts einer in weiten Teilen der Welt als disruptiv wahrgenommenen Außenpolitik der Trump-Administration positioniert sich Russland vorsorglich auf der »richtigen« Seite der Geschichte für den Fall, dass die Verlängerung scheitert.

Der obstruktive Diskurs Trumps und der US-amerikanischen Rückzug aus anderen internationalen Vereinbarungen wie dem Atomabkommen mit Iran (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) vom Juli 2015 geben dem russischen Narrativ, Moskau tue alles zur Rettung der globalen Rüstungskontrollarchitektur, starken Aufwind. Das Ausscheiden der US-Regierung aus dem Vertrag über den Offenen Himmel, das im Mai 2020 verkündet wurde, befeuert die Krise in der Rüstungskontrollpolitik zusätzlich.

Russlands Interesse an einer Vertragserhaltung speist sich darüber hinaus aus einer politischen und einer militärstrategischen Motivation. Dieses Regelwerk kodifiziert eine US-russische nukleare Parität und schreibt damit aus russischer Sicht einen Großmachtstatus auf Augenhöhe mit den USA fest. Militärstrategisch dient New START dazu, die russische Zweitschlagkapazität abzusichern. Russland verfolgt, ebenso wie die USA, eine Politik des Verzichts auf den nuklearen Erstschatz, denn beide Seiten verfügen über überlebensfähige Nuklearwaffen (Triade), die auf einen Erstschatz mit einem ebenfalls vernichtenden Gegenschlag (Zweitschatz) antworten können. Die Verteilung der Kernwaffen über die nukleare »Triade« auf mehrere Plattformtypen (Interkontinentalraketen, U-Boot-gestützten ballistischen Raketen und strategischen Bombern) soll die Schlagkraft und somit Überlebensfähigkeit einer Nuklearmacht im Konfliktfall sicherstellen. Die Entwicklung neuer strategischer und substrategischer Nuklearwaffen in Russland mag in Teilen eine Konsequenz aus einer Bedrohungswahrnehmung sein, der zufolge US-Raketenschirme und konventionelle militärische Überlegenheit diese Zweitschlagkapazität unterlaufen. Im Ergebnis wertet es außenpolitisch aber vor allem die Rolle von Kernwaffen als Garanten für diesen Großmachtstatus auf. Dieser Befund illustriert den klassischen sicherheitspolitischen Zielkonflikt zwischen Abrüstungsbestrebungen einerseits und dem Abschreckungsgedanken andererseits. Russlands am 2. Juni veröffentlichte Leitlinien für nukleare Abschreckung (»Dekret Nr. 355«) bewegen sich ebenfalls in diesem Spektrum. Mit dem Dekret machte der Kreml zum ersten Mal die Grundlagen seiner

nuklearen Abschreckungspolitik öffentlich. Das Dokument fasst russische Bedrohungswahrnehmungen und nukleare Einsatzoptionen zusammen. Verbunden sind letztere mit einer impliziten Warnung an Länder, Organisationen und Koalitionen (gemeint ist die Nato), die Russland als »potenziellen Gegner« betrachten.

### Neue Technologien, alte Ambivalenzen

Ein »escalate to de-escalate«-Ansatz lässt sich jedoch in Russlands Militärdoktrin und seiner nuklearen Einsatzpolitik nicht erkennen. Aus Sicht der US-Regierung jedoch verfolge Russland diesen Ansatz, mit dem es den möglichen Einsatz kleiner Nuklearsprengköpfe zur Abschreckung erwäge, um eine Eskalationsdominanz in regionalen Konflikten mit der Nato zu erzwingen. Die Schlussfolgerung, die Washington in der *US Nuclear Posture Review* aus dem Jahre 2018 zieht, lautet, dass die durch Moskaus Ansatz gefährdete Eskalationsdominanz wiederherzustellen sei: Die Trump-Administration beabsichtigt, das Nukleararsenal zu flexibilisieren, und erzeugt die Illusion, eine militärische Auseinandersetzung mit treffsicheren Nukleargefechtsköpfen geringer Sprengkraft (sogenannte mini nukes) sei durchführbar. Allerdings erschwert es eine solche Annahme, zwischen strategischen und substrategischen Systemen zu unterscheiden, und könnte die »Nuklearschwelle« senken. Sie könnte also genau das bewirken, wessen die russische Führung bezichtigt wird.

Eine derartige gegenseitige Gefahrenwahrnehmung, die auch in sukzessiven Strategiepapieren festgeschrieben ist, engt politische Optionen ein und beeinträchtigt auch den rüstungskontrollpolitischen Dialog. Während Washington daran interessiert ist, nicht-strategische russische Nuklearsysteme (wie die neueren Systeme Burewestnik, Kinshal und Poseidon, aber auch taktische russische Atomwaffen) in Rüstungskontrollverhandlungen einzubeziehen, möchte Moskau einen Dialog über nicht-nukleare strategische Waffensysteme eröffnen. Nicht-strategische nukleare Waffensysteme wie Kinshal, Burewestnik oder Poseidon werden vor diesem Hintergrund zum Verhandlungspfand, das es einzusetzen gelte, um den USA gleichwertige Konzessionen abzugewinnen. Aus russischer Sicht sind letztere vor allem wichtig in den Bereichen Raketenabwehr, bei dem US-amerikanischen *Prompt Global Strike*-System mit seiner Fähigkeit zu schnellen konventionellen Schlägen globaler Reichweite und der Satellitentechnologie, die aus Sicht Moskaus zur Militarisierung des Weltalls beitragen kann.

Die hierbei implizierte Bereitschaft, unterschiedliche Rüstungsgüter gegeneinander aufzurechnen, erklärt sich mit dem Streben nach Statusanerkennung über Rüstungskontrollverhandlungen. Nichts unterstreicht einen solchen wahrgenommenen Großmachtstatus auf Augenhöhe mit den USA so deutlich wie der Besitz von

Nuklearwaffen. Die USA und Russland verfügen nach wie vor über etwa 90 Prozent aller knapp 14 000 Atomwaffen weltweit. Solange der Wert von Nuklearwaffen einen solch hohen Stellenwert in der Selbstwahrnehmung russischer Außenpolitik einnimmt, besteht eine rüstungstechnologische Pfadabhängigkeit, die einerseits weitgehende Zugeständnisse unwahrscheinlich machen, andererseits den grundsätzlichen Dialog über Rüstungskontrolle begünstigen, da hierüber eine Ebenbürtigkeit unter Großmächten aufrechterhalten wird. »Status« impliziert jedoch nicht nur den Gewinn (politischer) Reputation. Gesprächsbereitschaft dient immer auch einem militärstrategischen Ziel, das noch höhere Priorität genießt, nämlich amerikanische Offensivwaffen zu regulieren, um die russische Zweitschlagkapazität zu sichern. Eine vertragliche Regelung ist deshalb wichtig, da sie für Berechenbarkeit sorgt.

Hinzu kommt erschwerend, dass neue technologische Möglichkeiten entwickelt wurden, etwa in den

Bereichen letale autonome Waffensysteme, Cyberkriegsführung und Militarisierung des Weltalls, und dass einige Systeme rechtlich bisher nicht erfasst wurden. Bei diesen handelt es sich um substrategische Nuklearwaffen, konventionelle Waffen mit strategischer Wirkung sowie see- und luftgestützte Mittelstreckenraketen. Aus diesen Gründen sind neue Ansätze in der Rüstungskontrolle dringlicher denn je, um zukünftige qualitative Rüstungswettläufe zu verhindern. Nachdem der US-Präsidentenwahlkampf 2020 notwendige politische Ressourcen gebunden hat, werden die Gespräche nach den Wahlen im November mit Blick auf das sich schließende Zeitfenster und die zahlreichen noch ungeklärten Streitthemen daher entscheidend an Fahrt aufnehmen müssen. Vor dem hier geschilderten Hintergrund ist es zumindest ermutigend, dass der designierte 46. Präsident der Vereinigten Staaten Joe Biden sich für eine Verlängerung von New START als Grundlage für einen neuen Dialog zur Rüstungskontrolle ausgesprochen hat.

#### *Über den Autor*

Dr. Moritz Pieper arbeitet seit Juli 2020 beim Auswärtigen Amt. Zuvor war er Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Von 2016 bis 2019 arbeitete er als Dozent an der University of Salford in Manchester. Er wurde 2015 an der University of Kent mit einer Arbeit zu chinesischen, russischen und türkischen Iranpolitiken promoviert. Seinen Doppelmaster in internationalen Beziehungen absolvierte er in Canterbury und Moskau, zuvor studierte er European Studies in Maastricht und Aix-en-Provence. Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder.

Eine ausführlichere Analyse der hier dargestellten Aspekte ist verfügbar als SWP-Studie (2020/S 12, Juni 2020): <https://www.swp-berlin.org/publikation/russland-und-die-nukleare-ruestungskontrolle/>.