

Raimund Krämer (Hrsg.)

Jenseits der Konfrontation!

Für eine Neugestaltung der Beziehungen
zwischen der EU und Russland



Texte vom Potsdamer Außenpolitischen Dialog 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

WeltTrends, Potsdam 2018

www.welttrends.de

WeltTrends
MedienHaus Babelsberg
August-Bebel-Straße 26–52
14482 Potsdam

Tel.: +49 331 721 20 35
Fax: +49 331 721 20 35
E-Mail: verlag@welttrends.de

Raimund Krämer (Hrsg.)
Jenseits der Konfrontation!
Für eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Russland

Texte vom Potsdamer Außenpolitischen Dialog 2018, ausgerichtet von der Rosa-Luxemburg-Stiftung Brandenburg in Zusammenarbeit mit dem WeltTrends-Institut für Internationale Politik (IIP).

Satz/ Gestaltung: Max Haberstroh
Tagungsfotos: © Christian Spicker

Gefördert durch die Rosa-Luxemburg-Stiftung Brandenburg.



ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
BRANDENBURG

© WeltTrends, Potsdam 2018
ISBN 978-3-947802-21-0

Aufkündigung des INF-Vertrags als Herausforderung für die Sicherheit des Mittel- und Osteuropas

Krzysztof Malinowski

Der sowjetisch-amerikanischer Vertrag (INF-Vertrag, *Intermediate-Range Nuclear Forces*) aus dem Jahre 1987 verbietet die Entwicklung von landgestützten nuklearen Marschflugkörpern sowie Kurz- und Mittelstreckenraketen zwischen 500 km und 5 500 km Reichweite. Er beendete die Kontroverse über die Nachrüstung der NATO im Bereich der Mittelstreckenwaffen und eröffnete damals den Weg zur Beendigung des Kalten Krieges. Die Bedeutung dieser Mittelstreckenraketen lag darin begründet, dass sie der Sowjetunion ermöglichten, ein nukleares Erpressungspotenzial aufzubauen, welches die nukleare Abschreckung der NATO unterlaufen sollte.¹ Die Ankündigung des US-Präsidenten Trump, den Vertrag zur Eliminierung aller Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag) zu verlassen, hängt mit dessen mutmaßlichen Verletzung durch Russland zusammen. Auch von der NATO wird Russland schon seit langem der Vertragsbruch vorgeworfen. Die 29 NATO-Mitgliedstaaten waren im Schlusskommuniqué des Gipfels in Brüssel vom Juli 2018 sich darüber einig, dass Russland den INF-Vertrag seit Jahren verletzt, indem es einen Marschflugkörper instandgesetzt hat, den die NATO SSC-8 nennt. Russland seinerseits beschuldigt die Vereinigten Staaten, gegen den Vertrag durch die Stationierung von Abschusseinrichtungen des Typs MK41 in Rumänien zu verstoßen. Die NATO und die Vereinigten Staaten versichern jedoch, dass diese Installationen keine Angriffswaffen sind, sondern sie dazu bestimmt seien, iranische Raketen abzufangen.

Die Konsequenzen einer eventuellen Eskalation durch diese Vertragskündigung werden heute insbesondere Mittel- und Osteuropa, aber auch Deutschland, zu spüren bekommen. Sie sollten sich dieser Herausforderung bewusst werden, an die Vertragseinhaltung appellieren und gleichzeitig die Notwendigkeit des Dialogs mit Russlands zu betonen. Dabei sollte auf die Option der militärischen Verstärkung, so wie sie auf dem NATO-Gipfel in Warschau im Juli 2016 festgelegt wurde, nicht von vornherein verzichtet werden.

¹ Krause, Joachim: Deutschlands Sicherheit und der INF Vertrag, ISPK Policy Brief, Nr. 6, Oktober 2018, S. 3.



Die mittel- und osteuropäischen Staaten und ihre Sicherheitsinteressen

Trotz zahlreicher historischer Ähnlichkeiten und auch zu gewissem Grade deckungsgleichen Interessenlagen im Rahmen der Europäischen Union, wo zum Beispiel die Visegrad-Gruppe (V4) eine gemeinsame ablehnende Position in Frage der Verteilung der Flüchtlinge entwickelte, scheint die mittel- und osteuropäische Region in der sicherheitspolitischen Hinsicht gegenwärtig eher heterogen zu wirken. Differenzierte Bedrohungswahrnehmungen treten selbst innerhalb der V4 auf. Während Polen, die baltischen Staaten und Rumänien, prononcierte Transatlantiker, sehr stark auf Russland fokussiert sind, teilen andere Partner, wie insbesondere Ungarn dies nicht. Budapest schätzt die Bedrohung durch Russland nicht so hoch ein und zeigt immer öfters abweichende Positionen, wie z. B. bei der Annäherung der Ukraine an die NATO. Zwar kooperieren alle diese Länder seit zwei Jahren in einem regionalen Format, der „Bukarester Neun“ (B9), das die NATO-Mitgliedstaaten an der sog. Ostflanke gruppiert, aber sie sind an der weiteren militärischen Verstärkung der NATO in einer ungleichen Masse interessiert.² Gerade Polen, Rumänien und die baltischen Länder werden in der NATO vornehmlich als eine Gruppe von Staaten wahrgenommen, die an die kollektive Verteidigung orientiert sind und die die

2 Terlikowski, Marcin, et al.: The Bucharest 9. Delivering on the Promise to Become the Voice of the Eastern Flank, 08 June 2018, PISM Policy Paper, Nr. 4 (164), S. 1.

engen Beziehungen mit den USA pflegen wollen.³ Diese Gruppe von Staaten hat sich mit ihren spezifischen Sichtweisen in der NATO immer mehr einzubringen versucht. Demonstrierte Polen auf dem Gipfel in Bukarest im Jahre 2008 seine Unterstützung für die Einführung des Membership-Action-Plans als erste Stufe für die Öffnung der NATO für Georgien und die Ukraine noch erfolglos, konnte es sich dagegen auf den Gipfeln in Wales (2014) und Warschau (2016) gemeinsam mit anderen interessierten Partnern aus Ost- und Mittel-Europa mit der Durchsetzung des Postulats der Militärpräsenz der NATO in der Region auf Rotationsbasis einen Erfolg verbuchen.

Deutschland und Sicherheit des Mittel- und Osteuropas

Dass sich der Kurs in Richtung Stärkung der kollektiven Verteidigung in der NATO nach der Annexion der Krim durchsetzte, hing nicht nur mit der Reorientierung der US-Politik, sondern auch mit der Bewegung in der deutschen Sicherheitspolitik zusammen. Während der NATO-Gipfel in Newport und Warschau befürwortete Deutschland eine Stärkung der NATO-Ostflanke. Damit ist Berlin den genuinen Interessen der mittel- und osteuropäischen Staaten entgegengekommen. Die Bundeswehr leistet einen wichtigen Beitrag zur kollektiven Verteidigung im Rahmen der sog. Speerspitze der NATO (2015, 2019), der Luftraumüberwachung im Baltikum (Air Policing) und der „Enhanced Forward Presence“ in Litauen.⁴

Zudem positionierte sich Berlin als Anwalt kleinerer und mittlerer Staaten wie Tschechien, Litauen oder Rumänien.⁵ Diese verknüpfen ihre Streitkräfte auf der Grundlage des Rahmennationenkonzeptes immer enger mit der Bundeswehr und sind bereit, eine langfristige Kooperation zu realisieren. Diese Umorientierung war umso leichter, als die Herausforderungen infolge des Konflikts in der Ukraine überregional geworden sind, d. h. sie betreffen nicht nur Mittel- und Osteuropa. Sie betreffen auch Deutschland als eine europäische Zentralmacht und als ein Bindeglied zwischen dem transatlantischen Verbund und der europäischen

3 Ganser, Helmut W., Lapins, Wulf, Puhl, Detlef: Was bleibt vom Westen? Wohin geht die NATO?, Februar 2018, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 10, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/14099.pdf>.

4 Schüler, Nathalie: Aufrüstung der NATO-Ostflanke. Die Umstrukturierung der NATO-Politik vor dem Hintergrund von Ukraine-Konflikt und Russland-Krise, Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V, <https://imi-online.de/download/NATO-Broschuere2016-NS-Rus.pdf>.

5 Major Claudia: Ein schwieriger Gipfel für die Nato, SWP-Aktuell, Nr. 33 (Juni 2018), S. 8.

Integration. Infolge dessen hat das Interesse in der deutschen Sicherheitspolitik an die Erneuerung der kollektiven Verteidigung zugenommen. Damit sind die Sicherheitsinteressen Deutschlands und seiner mittel- und osteuropäischen NATO-Verbündeten enger verwoben.

Allerdings gibt es keine gemeinsame Beurteilung der russischen Politik. Die meisten mittel- und osteuropäischen NATO-Länder fordern „Sicherheit vor Russland“. In diesem Kontext schauten Polen und die baltischen Staaten befremdet auf frühere Bekundungen des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier, dass eine dauerhafte europäische Sicherheitsarchitektur nur mit und nicht gegen Russland aufgebaut werden kann.⁶ Deren Perspektive unterscheidet sich – etwas zugespitzt gesagt – dahingehend, dass sie nie wieder Objekt deutscher oder russischer Politik wollen und dass nicht über ihre Köpfe hinweg über ihre Sicherheitspolitik entschieden wird.⁷

Das transatlantische Spannungsverhältnis – Implikationen für Mittel- und Osteuropa

Die aktuellen transatlantischen Divergenzen können die Zusammenarbeit der NATO-Mitgliedsstaaten in vielerlei Hinsicht negativ beeinflussen. Denkbar sind dabei verschiedene Implikationen, so z. B. die Reduzierung der US-Präsenz in Europa. Nicht ausgeschlossen ist auch die Zunahme der Diskrepanzen in den Beziehungen des Führungstrios Großbritannien, Frankreich, Deutschland zu den Mitgliedstaaten an der Ostflanke. Es gilt unter den deutschen Experten die allgemeine Einschätzung, dass wahrscheinlich das Streben der mittel- und osteuropäischen Staaten, insbesondere Polens, nach den zusätzlichen Sicherheitsgarantien durch die USA zu bilateralen Vereinbarungen führe. Dies könne nach und nach zu Spannungen mit Deutschland und Frankreich führen und auch vom Standpunkt der NATO fragwürdig werden. Damit könnte die Bündnissolidarität der europäischen Mitgliedstaaten untergraben werden.⁸

6 Zum Beispiel der namhafte Deutschlandexperte Olaf Osica, [Interview für das Polnische Radio], „Dyrektor OSW Olaf Osica: najgorszą rzeczą jest strach przed Rosją“, <http://www.polskieradio.pl/5/3990/Artykul/1316967,Dyrektor-OSW-Olaf-Osica-najgorsza-rzecz-jest-strach-przed-Rosja>

7 Voigt, Karsten D., Russland: Deutschland und die europäische Ordnung, Perspektive, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2017, S. 2.

8 Vgl. Major, Claudia: Schwieriges Selbstständig werden. Zum Wandel der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen und den Konsequenzen für Europa, Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 36–37/2018, S. 20.

Aufkündigung des INF-Vertrags und ihre Folgen

Die Aufkündigung des INF-Vertrags durch die USA könnte diese Entwicklungen beschleunigen. Daraus würden sich vorrangig negative Konsequenzen für die sicherheitspolitische Lage der mittel- und osteuropäischen Staaten ergeben. Die Aufkündigung des Vertrags durch die USA würde Russland erlauben, die Mittelstreckenwaffen weiter auszubauen.⁹ Die wichtigste geostrategische Folge wäre, dass die NATO sich in zwei geostrategische Sicherheitsräume spalten würde. Der eine Raum befindet sich in der Reichweite der russischen Mittelstreckenwaffen und der andere, der westeuropäische Raum, ist einer solchen Bedrohung nicht ausgesetzt, bzw. er verfügt über die nukleare Vergeltungsfähigkeit.¹⁰ Darüber hinaus würde die Eskalation des Streites mit Russland um die Nichteinhaltung des INF-Vertrags die Möglichkeit einer generellen Normalisierung der Beziehungen mit Russland und damit der Lösung des Konflikts auf der Ukraine auf eine (sehr) lange Bank geschoben werden. Diese Eskalation wäre aus Sicht aller Bündnispartner in Mittel- und Osteuropa und damit auch Deutschland sehr ungünstig. Zusätzlich müssten Deutschland und Polen berücksichtigen, dass die INF-Frage Nebenwirkungen auch für ihr bilaterales Verhältnis haben könnte, indem sich diese mit dem bilateralen deutsch-polnischen Streit über die Gasleitung Nord Stream II überlappen und die Lage noch zusätzlich belasten.

Mögliche Reaktionen der NATO

Es droht also ein nukleares Wettrüsten in Europa. Angesichts der Aufkündigung des INF-Vertrages und der wachsenden Überlegenheit von Russland würde sich die NATO gezwungen fühlen, auf diese Herausforderung adäquat zu reagieren. Divergenzen unter den Bündnispartnern würden zunehmen und es dürfte zu einem Streit zwischen ihnen und infolgedessen zu einer Schwächung der NATO kommen. Für Deutschland ist der INF-Vertrag eine tragende Säule der europäischen Sicherheitsarchitektur.¹¹ Die mittel- und osteuropäischen Staaten sind an einer energischen und entschiedenen Reaktion interessiert.¹² Diese Reaktion müsste beide Kompo-

9 Meier, Oliver: US-Aufkündigung des INF-Vertrags: Punktsieg für Putin, Kurz gesagt, SWP, 24.10.2018, S. 2.

10 Mölling, Christian, Drohender US-Ausstieg aus dem INF-Vertrag: Europa braucht eine neue Sicherheitsordnung, DGAP-kompakt, Nr 27/Okttober 2018, S. 2.

11 Mijnsen, Ivo: Wie Europas Sicherheitsarchitektur zerfällt, Neue Zürcher Zeitung vom 23.10.2018.

12 Kühn, Ulrich: Europa droht die Rückkehr der Raketen, Zeit-Online, 22.10.2018.

zenten der NATO-Strategie in einer äquivalenten Weise betonen. D.h. es muss sowohl die Abschreckung als auch Dialog berücksichtigt werden. Die anderen Partner – wie z. B. Deutschland – sehen mehr Möglichkeiten im Dialog mit Russland und hoffen auf die Schaffung der gegenseitigen Transparenz. Tatsächlich könnte die NATO bei den Raketenabwehrbasen in Rumänien und Polen Offenheit anbieten.

Die erste Option wäre ein NATO-Beschluss über die Nachrüstung, ähnlich wie im Jahre 1979. Für den Beschluss über die Nachrüstung gibt es aber schlechte Aussichten. Denn die USA haben keinen Plan, Mittelstreckenwaffen in Europa zu stationieren. Andererseits sind die Bündnispartner nicht bereit, die sensible Frage im innenpolitischen Prozess zu diskutieren. Das Beispiel der Diskussionen über die Nachrüstung mit *cruise missiles* und *Pershings II* in den 80-er Jahren wirkt abschreckend. Es ist fraglich, ob eine Nachrüstung der NATO Russland dazu bewegen kann, sich auf einen neuen Rüstungskontrollvertrag einzulassen. Denn die landgestützten Systeme spielen heute eine relativ kleine Rolle im Mächtegleichgewicht. Die USA und Russland bauen dagegen ihre see- und luftgestützten Fähigkeiten aus.

Die zweite Option wäre, die Präsenz der US-Truppen zu verstärken und die Defensivfähigkeiten, d. h. Antiraketensysteme, auszubauen oder sogar die see- und luftgestützten US-Raketen in Europa stationieren. Die Perspektiven dafür scheinen gegenwärtig wahrscheinlicher als früher zu sein: Denn die USA verstärken zurzeit ihre militärischen Präsenz in Europa. Das ist die *European Deterrence Initiative*. Die Aufstockung der Mittel ist enorm: (2018: 4,8 Mrd.; 2019: 6,5 Mrd US-Dollar).¹³ Darüber hinaus gibt es in vielen NATO-Staaten die Bereitschaft, die Antiraketensysteme zu modernisieren bzw. auszubauen. Auch die mittel- und osteuropäischen Staaten sind daran interessiert. Deutschland steht vor dem Aufbau des MEADS-Systems und Polen wird bald das Patriot-System ankaufen.

Verflochtene oder divergente Sicherheitsinteressen?

Deutschland wäre durch das Fiasko dieses Vertrags fast im gleichen Ausmaß wie die mittel- und osteuropäische Länder betroffen, und zwar nicht nur wegen eventueller Bedrohung durch die russischen Raketen mit Reichweite bis 500 Km (Iskander M), die im Kaliningrader Gebiet

13 "The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview", Congressional Research Service, 8. August 2018.

disloziert sind. Vielmehr liegen die negative Folgen im bündnispolitischen regionalen Kontext. Man sollte sich vergegenwärtigen, dass die sich rasch vertiefenden Differenzen hinsichtlich der optimalen Strategien, die die NATO gegenüber Russland einleiten sollte, im Endeffekt mehr politische Schaden als die zunehmende Überlegenheit Russlands im Bereich Mittelstreckenwaffen bringen könnten. Es ist zu betonen, dass die Interessen Deutschlands und Polens, aber auch der anderen Staaten an der Ostflanke, sich in dieser Frage nur teilweise decken. Zwar werden von den Partnern zwei Prioritäten geteilt: Erhalt der Kohärenz der NATO und Verhinderung des Rückzugs der US-Truppen aus Europa/Deutschland, aber ihre Bedeutung wird anders interpretiert. Deutschland, Polen und die anderen Staaten könnten interessiert sein an die oben genannte zweite Option: die Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung der Präsenz der US-Truppen auf ihren Territorien¹⁴ und den Ausbau der Antiraketensysteme, aber auch daran, wie man Russland zum Dialog veranlassen kann. Zwar sind diese Interessenlagen formell gesehen ähnlich, aber tatsächlich unterscheiden sich in zwei Punkten erheblich.

Einerseits versucht Polen auf dem bilateralen Weg durch die Präsenz der US-Truppen neue US-amerikanische Sicherheitsgarantien zu gewinnen. Warschau favorisiert also ein direktes militärisches Bündnis mit dem transatlantischen Partner. Seit Januar 2017 ist in Polen ein Rotationskontingent von rund 3.500 US-Soldaten stationiert. Warschau postuliert eine dauerhafte Präsenz der US-Truppen, die dem Rotationsmechanismus nicht unterliegen würden. Polen argumentiert, dass die Präsenz der US-Truppen nicht nur die Sicherheit der Region verbessert, sondern sie stärkt auch den Zusammenhalt der NATO. Darum wird in Polen die deutsche Diskussion über die Militärausgaben kritisch beobachtet. Deutschlands negative Einstellung, bis 2024 den 2 Prozent-Indikator zu erreichen, wird als Risikofaktor für die NATO und seinen Zusammenhalt betrachtet. Nach polnischer Auffassung wäre ein effizienter Beitrag zur kollektiven Bündnisverteidigung, wenn Deutschland seine Militärausgaben schneller als geplant in Richtung 2 Prozent aufzustocken bereit wäre.¹⁵

Dagegen in Deutschland und in der NATO wird die Bilateralisierung der Sicherheitspolitik durch die USA und Polen eher als Risikofaktor

14 Man muss anmerken, dass sich mehr als die Hälfte der Polen die Installierung von Militärbasen der USA in Polen wünscht. "Poles support the permanent presence of US troops in our country", <http://en.mon.gov.pl/news/article/latest-news/poles-support-the-permanent-presence-of-us-troops-in-our-country-z2018-10-29/>.

15 Łada, Agnieszka: Deutschlands Schwäche ist gefährlich. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.02.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/gastbeitrag-deutschlands-schwaeche-ist-gefaehrlich-15445484.html>

wahrgenommen, der zu einer Eskalation des Streites mit Russland führen würde.¹⁶ Manche deutsche Experten vermuten aber, dass Präsident Trump Stationierungsabkommen vorbei und bilateral mit willigen Partnern abschließen könnte, was eben zur Spaltungen im Bündnis führen würde.¹⁷ Ob Polen oder andere mittel- und osteuropäischen Staaten jedoch bereit wären, noch einen Schritt weiter zu gehen und die US-Mittelstreckenraketen ohne NATO-Beschluss über die Nachrüstung stationieren zu lassen¹⁸, ist zu bezweifeln. Es ist schwer, ein einfaches Fazit zu ziehen. Die angekündigte Aufkündigung des INF-Vertrags durch die USA kann zur weiteren Verschärfung des Verhältnisses zu Russland beitragen. Gleichzeitig birgt diese Frage viele Risiken für transatlantische Beziehungen und sie könnte auch die deutsch-mittel/osteuropäischen/polnischen Beziehungen unnötig belasten.

16 „Polen unterstützt Trumps Abkehr vom Abrüstungsvertrag“, DW 26.10.2018, <https://www.dw.com/de/polen-unterst%C3%BCtzt-trumps-abkehr-vom-abr%C3%BCstungsvertrag/a-46045234>

17 Meier, Oliver: US-Aufkündigung des INF-Vertrags: Punktsieg für Putin, Kurz gesagt, SWP, 24.10.2018, S. 2.

18 So exemplarisch Karl-Heinz Kamp und Wolfgang Rudischhauser, Der INF-Vertrag – Europa muss handeln, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 29/2018, S. 3.