

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Amerikanische Russland- Politik und europäische Sicherheitsordnung

S 17
September 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Einleitung
9	Zum strukturellen Kontext der Russland-Politik
9	Spezifika der amerikanisch-russischen Beziehungen
12	Konstanten des innenpolitisch-institutionellen Kontextes
15	Konkurrierende Denkschulen
17	Russland-Politik unter Präsident Obama
20	Neue Konfrontation und ihre Folgen
25	Die ordnungspolitische Herausforderung
28	Schlussbemerkung

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow der SWP-Forschungsgruppe
Amerika*

Amerikanische Russland-Politik und europäische Sicherheitsordnung

Die amerikanisch-russischen Beziehungen haben nach wie vor zentrale Bedeutung für die europäische Sicherheitsordnung. Wichtig ist dabei vor allem, wie sehr das Verhältnis zwischen Washington und Moskau von Konflikt und wie sehr es von Kooperation geprägt ist. Gewiss hängen die Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen und die damit verbundenen Folgen für die Sicherheit in Europa nicht allein von der Politik Washingtons ab, sondern sind Ergebnis einer Interaktion. Doch in der vorliegenden Studie soll der Blick auf die amerikanische Seite dieser Beziehung gerichtet werden.

Die amerikanisch-russischen Beziehungen haben es nie vermocht, sich vom Schatten der jahrzehntelangen Konfrontation zwischen USA und Sowjetunion zu lösen. Das gilt in besonderem Maße für das *erste* und wichtigste Strukturmerkmal der Beziehungen: die wechselseitige atomare Vernichtungsfähigkeit, deren Folge eine bleibende nukleare Gegnerschaft ist. Nirgendwo zeigt sich dies deutlicher als in der ständigen Gefechtsbereitschaft, die beide Seiten für ihre Atomwaffenarsenale aufrechterhalten. Mit der wachsenden Bedeutung erweiterter Abschreckung für die Nato dürfte die nukleare Dimension der amerikanisch-russischen Beziehungen an Gewicht zunehmen. Denn die Glaubwürdigkeit erweiterter Abschreckung beruht auch auf der Option nuklearer Eskalation durch die Führungsmacht USA. Sehr gering geblieben ist – *zweites* Strukturmerkmal der Beziehungen – die ökonomische Interdependenz zwischen den USA und Russland. Das Potential für einen Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen ist aus strukturellen Gründen ohnehin sehr begrenzt; die im Zuge des Ukraine-Konflikts verhängten Sanktionen engen es weiter ein. Ein *drittes* Strukturmerkmal der amerikanisch-russischen Beziehungen ist der geopolitische Machtkonflikt im postsowjetischen Raum, in dessen Folge die europäische Sicherheitsordnung erodierte.

Die Besonderheiten der amerikanisch-russischen Beziehungen prägen auch den »innenpolitischen« Kontext von Washingtons Russland-Politik. Starke gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessen an einer stabilen kooperativen Beziehung haben sich nicht herausbilden können. Vor allem im US-Kongress und dort insbesondere unter den Republikanern ist –

mit Ausnahme einer kurzen Phase euphorischer Erwartungen in den frühen 1990er Jahren – der Diskurs bedrohungsorientiert geblieben. Mittlerweile gilt ein wiedererstarkendes Russland zumindest aus Sicht der Militärplaner im Pentagon als potentieller Gegner in einer Zeit neu aufbrechender Großmachtkonflikte, als Gegner, der – wie auch China – durch die Fähigkeit zur Konfliktdominanz abgeschreckt werden muss.

Im amerikanischen Diskurs lassen sich, idealtypisch zugespitzt, drei strategische Ansätze für den Umgang mit Russland erkennen. Die *erste* Schule setzt sich aus Vertretern eines konfrontativen »Neo-Containment« zusammen. Sie sind geleitet von einer »essentialistischen« Sicht russischer Außenpolitik; der expansive Kurs Moskaus ist demnach die Kehrseite der autoritären Entwicklung im Land, Rücksichtnahme auf vermeintliche oder tatsächliche russische Sicherheitsinteressen nicht angebracht. Vielmehr soll nach Meinung dieser Schule der Außendruck erhöht und Russland in eine Rüstungskonkurrenz gezwungen werden. Die Vertreter der *zweiten* Richtung orientieren sich an einer »mechanistischen« Sichtweise. Für sie betreibt Russland nichts anderes als traditionelle Großmachtpolitik, wenn es eine Einflussosphäre an seiner Peripherie beansprucht. Diese Einflusszone sollte, so der Appell, im Interesse einer geregelten Machtkonkurrenz anerkannt werden; gleichzeitig aber sei klar zu signalisieren, dass jede Aggression gegen ein Nato-Mitglied militärisch beantwortet würde. Die *dritte* Denkschule fußt auf einem »interaktionistischen« Verständnis russischer Außenpolitik. Selbstkritisch konstatieren die Vertreter dieser Richtung, dass auch die USA einen Anteil am Verfall der bilateralen Beziehungen haben, vor allem durch die Nato-Erweiterung in einer Phase russischer Schwäche und durch das Vorantreiben der Raketenverteidigung. Russische Bedrohungswahrnehmungen mögen überzogen sein; doch das realistisch-geopolitische Prisma, durch das Moskau die USA wahrnimmt, kann aus dieser Sicht nicht ignoriert werden. Die Denkschule befürwortet einen differenzierten Ansatz, der Kooperationsbereitschaft und Risikoabsicherung verbindet.

Die Russland-Politik unter Obama entsprach weit hin dem dritten Ansatz. Frisch ins Amt gekommen, plante der neue Präsident einen umfassenden Ausbau der amerikanisch-russischen Beziehungen. Er verband damit die Erwartung, ein breiteres kooperatives Beziehungsgeflecht würde Russland dazu bewegen, sich in den für Washington vorrangigen sicherheitspolitischen Fragen entgegenkommender zu verhalten. Bei allem erklärten Interesse an einer stärkeren Koope-

ration mit Russland konnte und wollte die Obama-Regierung keine russische Einflussosphäre anerkennen. Dies schloss jedoch nicht aus, im faktischen Handeln Rücksicht auf Moskaus Sicherheitsinteressen zu nehmen.

Auf die russische Annexion der Krim und die anhaltende Ukraine-Krise hat die Obama-Administration dann auf eine Weise reagiert, die bei aller Entschiedenheit die Zusammenarbeit mit Moskau in globalen Fragen nicht gefährden sollte, vor allem in der Frage des iranischen Atomprogramms. Drei Elemente kennzeichneten diese Reaktion: *Erstens* Unterstützung der Ukraine, aber nicht – wie vom Kongress gefordert – mit »letaler« Rüstung; *zweitens* begrenzte Finanz-, Technologie- und Reisesanktionen gegen Russland; *drittens* die Versicherung gegenüber den mittel- und osteuropäischen Nato-Mitgliedern, dass die Schutz-zusage der Allianz gelte und militärisch untermauert werde, um die Abschreckung zu stärken. Zu den eingeleiteten Maßnahmen gehören die Verbesserung der militärischen Infrastruktur in Europa und die verstärkte Präsenz amerikanischer Streitkräfte – auf Rotationsbasis, um formell nicht gegen die Zusage in der Nato-Russland-Grundakte von 1997 zu verstoßen, dass in den Beitrittsländern keine zusätzlichen substantiellen Kampfverbände dauerhaft stationiert werden. Die auf dem Warschauer Nato-Gipfel im Juli 2016 beschlossene Vornestationierung multinational zusammengesetzter Bataillone in Polen und den baltischen Staaten entspricht dem von der Obama-Administration eingeschlagenen Kurs.

Die Stärkung der konventionellen Abschreckung könnte eine Rüstungsdynamik in Gang setzen, die wechselseitig das Sicherheitsdilemma verschärft und den amerikanisch-russischen Antagonismus militärisch verfestigt. Mit vertrauens- und transparenzschaffenden Maßnahmen und konventioneller Rüstungskontrolle lassen sich zwar dem Sicherheitsdilemma die Schärfe nehmen und Eskalationsrisiken verringern. Da aber der Konflikt im Kern ein machtpolitischer ist, in dem liberale Ordnungsvorstellungen auf geopolitische prallen, bedarf es eines ordnungspolitischen Diskurses. Russland – Ähnliches gilt für China – beansprucht eine geopolitisch begründete Einflussosphäre. Dies läuft der liberalen Ordnungsvorstellung zuwider, die in den USA dominierend ist. Washington wird mehr und mehr vor der Herausforderung stehen, entweder Einflussosphären zu akzeptieren – im Interesse globaler Kooperation und zur Vermeidung von Kriegsrisiken – oder aber Machtrivalitäten mit hohem Eskalationspotential voranzutreiben.

Einleitung

Nach der gewaltsamen Annexion der Krim im Frühjahr 2014 haben die amerikanisch-russischen Beziehungen ihren tiefsten Punkt seit Auflösung der Sowjetunion erreicht.¹ Zur Erinnerung: Anfang der 1990er Jahre bestand auf amerikanischer Seite die Hoffnung, ein demokratisches Russland ließe sich als Partner in die von den USA geführte internationale Ordnung einbinden. Als Voraussetzung für ein dauerhaft kooperatives Verhältnis galt der Erfolg der russischen Reformpolitik, ganz im Sinne der liberalen Erwartung, mit einem demokratischen Russland werde sich die Struktur europäischer und internationaler Politik verändern. Russland war nicht mehr der weltpolitische und ideologische Gegner, der die Sowjetunion einst war. Russland wurde aber auch nicht der solide demokratische Partner, den sich die USA erhofften. Vor dem Hintergrund einer Reihe von Konflikten in den amerikanisch-russischen Beziehungen, vor allem auch über Moskaus Zusammenarbeit mit Iran auf dem Feld der Raketen- und Nukleartechnologie, wich die Euphorie der frühen 1990er Jahre bald einer Ernüchterung, die in der Rede vom »Kalten Frieden« zum Ausdruck kam.² Pragmatische Partnerschaft wurde zum Kernbegriff der amerikanischen Russland-Politik. Gemeint war eine nüchterne, illusionslose Zusammenarbeit im amerikanischen Interesse. Diese Linie galt, bis die Ukraine-Krise schließlich einen Paradigmenwechsel in den amerikanisch-russischen Beziehungen brachte und die kooperativen Elemente auf ein Minimum schrumpfen ließ.

Für die amerikanische Außenpolitik haben sich mit dem Konflikt um die Ukraine und der gewaltsamen Eingliederung der Krim nach Russland strategische Parameter verändert, die lange als gültig betrachtet wurden. Zum einen hatte Washington angenommen, der europäische Kontinent sei im Wesentlichen stabil und sicher. Zum anderen war man davon ausgegangen, Russland sei wenn schon nicht Partner, dann

doch nicht mehr wirklich Gegner.³ Aus Sicht der amerikanischen Außenpolitik ist der Umgang mit Russland nicht die wichtigste, aber gewiss eine zentrale Herausforderung – es geht um den Kurs gegenüber einem Staat, der sich von der erhofften Entwicklung zu einer liberalen Demokratie immer weiter entfernt hat; der eine Politik der Gegenmachtbildung verfolgt und eine Einflussphäre an seiner Peripherie beansprucht; auf dessen Kooperationsbereitschaft die USA in wichtigen globalen Fragen aber angewiesen bleiben.

Im Folgenden geht es nicht um eine detaillierte Darstellung amerikanischer Russland-Politik, sondern um eine Struktur- und Strategieanalyse⁴ mit Blick auf die Implikationen für die europäische Sicherheitsordnung. Unter *Ordnung* werden allgemein diejenigen institutionellen Arrangements formeller und informeller Art verstanden, die eine regelgeleitete, gewaltfreie Interaktion zwischen souveränen Staaten ermöglichen und eine erwartungsstabile regionale Umwelt schaffen.⁵ Wenn von *Sicherheitsordnung* die Rede ist, dann stehen all jene Arrangements im Zentrum, die das »Sicherheitsdilemma«⁶ zwischen Staaten

3 Siehe F. Stephen Larrabee/Peter A. Wilson/John Gordon IV, *The Ukrainian Crisis and European Security: Implications for the United States and U.S. Army*, Santa Monica: RAND Corporation, 2015, S. VII.

4 Die Begriffe Struktur und Strategie werden in einem breiten Sinne verstanden. Die Strukturanalyse richtet sich auf die dauerhaften Kontextbedingungen der Russland-Politik, die Strategieanalyse auf die grundlegenden strategischen Orientierungen und die damit verbundenen Implikationen und Probleme.

5 Zum Ordnungsbegriff siehe Muthiah Alagappa, »The Study of International Order: An Analytical Framework«, in: Muthiah Alagappa (Hg.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press 2003, S. 33–69.

6 Dieser Begriff stammte ursprünglich von John H. Herz, dem Vordenker des »realistischen Liberalismus«, und wurde später von Robert Jervis ausgearbeitet. John H. Herz, »Idealist Internationalism and the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 2 (1950) 2, S. 157–180; Robert Jervis, »Cooperation under the Security Dilemma«, in: *World Politics*, 30 (1978) 2, S. 167–214; ferner Charles L. Glaser, »The Security Dilemma Revisited«, in: *World Politics*, 50 (1997) 1, S. 171–201; Shiping Tang, »The Security Dilemma: A Conceptual Analysis«, in: *Security Studies*, 18 (2009) 3, S. 587–623.

1 Zur Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen siehe Angela E. Stent, *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton/Oxford: Princeton University Press 2014.

2 Wahrscheinlich zum ersten Mal findet sich die später weitverbreitete Formulierung bei Dimitri K. Simes, »The Cold Peace«, in: *The Washington Post*, 17.7.1994.

mindern. Mit diesem Dilemma ist Folgendes gemeint: In einem »anarchischen« internationalen System, das heißt einem System ohne übergeordnete Autorität, kann kein Staat sicher davor sein, angegriffen, beherrscht oder gar ausgelöscht zu werden. Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Sicherheit, sei es über Rüstung, territoriale Expansion oder Bündnisse, können jedoch die Sicherheit anderer Staaten verringern und so zu Macht- und Rüstungskonkurrenzen führen.

Streng genommen müssen zwei miteinander verbundene Dilemmata unterschieden werden.⁷ Zum einen gibt es das grundlegende »Dilemma der Interpretation«, das entsteht, wenn Intentionen und Fähigkeiten anderer Staaten einzuschätzen sind. Geht es ihnen im defensiven Sinne um die eigene Sicherheit, oder hegen sie offensive Absichten? Zum anderen eröffnet sich das »Dilemma der Reaktion«, sobald Politiker und Planer das Verhalten eines anderen Staates in bestimmter Weise interpretiert haben und zwischen den Alternativen wählen müssen, die eigene Verteidigung zum Zweck der Abschreckung zu stärken oder beschwichtigende Signale auszusenden. Werden die eigenen militärischen Fähigkeiten unter der fälschlichen Annahme aggressiver Absichten der Gegenseite ausgebaut, kann dies eine Spirale sich verfestigender Feindschaft auslösen. Hier zeigt sich das »Sicherheitsparadox«: Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Sicherheit können zu mehr Unsicherheit führen. Werden jedoch die Absichten und Fähigkeiten der anderen Seite fälschlicherweise als nichtaggressiv eingeschätzt, setzt sich ein Staat unter Umständen Gefahren aus. In strategischer Hinsicht folgt aus dem Konzept des Sicherheitsdilemmas eine wichtige Maxime: nämlich im eigenen Handeln sensibel für dessen Wirkungen und Folgen zu sein.

Damit sollten theoretische Prämissen und erkenntnisleitendes Interesse der folgenden Analyse deutlich geworden sein. Diese erfolgt in fünf Schritten. Zunächst rückt der strukturelle Kontext der amerikanischen Russland-Politik in den Fokus; hier geht es um die Spezifika des amerikanisch-russischen Verhältnisses und ihre Auswirkungen auf den »innenpolitischen« Rahmen, in dem die Russland-Politik formuliert wird. Zweitens werden die grundlegenden Denkschulen bzw. strategischen Ansätze im Umgang mit Russland idealtypisch dargestellt. Vor diesem Hinter-

grund erfolgt dann im dritten Schritt eine Einordnung und Bewertung der Russland-Politik unter Präsident Obama. Viertens werden die Probleme und Dilemmata diskutiert, die sich aus der neuen Konfrontation für die europäische Sicherheitsordnung und die Rolle der USA als Führungsmacht in der Nato ergeben. Abschließend richtet sich der Blick auf die grundlegende ordnungspolitische Herausforderung, die Russlands Außenpolitik in Europa nicht nur für die USA aufwirft.

⁷ Die folgenden Unterscheidungen und die Begrifflichkeit (»dilemma of interpretation«, »dilemma of reaction«, »security paradox«, »security dilemma sensibility«) sind zu finden bei Ken Booth/Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Houndsmills 2008, S. 4–7.

Zum strukturellen Kontext der Russland-Politik

Die amerikanisch-russischen Beziehungen haben sich nie vom Schatten der Vergangenheit gelöst. Bis heute bleiben sie geprägt von drei strukturellen Spezifika, die sich auch auf den innenpolitisch-institutionellen Kontext auswirken, in dem die Russland-Politik gestaltet wird.

Spezifika der amerikanisch-russischen Beziehungen

Ein *erstes* Strukturmerkmal des amerikanisch-russischen Verhältnisses ist die »strategische Interdependenz«,⁸ die sich aus der wechselseitigen atomaren Vernichtungsfähigkeit ergibt. Folge ist eine Nukleargegnerschaft, die in den 25 Jahren seit Auflösung der Sowjetunion nicht überwunden werden konnte.⁹ Dies war weniger der Fall, weil nach Ende des Ost-West-Konflikts noch politisch plausible Szenarien einer nuklearen Konfrontation denkbar gewesen wären. Vielmehr wurde in den 1990er Jahren die Sensibilität für potentielle militärische Bedrohungen vor allem dadurch genährt, dass die Lage auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion instabil blieb und die weitere Entwicklung ungewiss war. Russland stellte im Rahmen der amerikanischen Nuklearplanung nach wie vor eine potentielle Gefahr dar – im Sinne der »small but real danger«, dass nach einem Scheitern der Reformen ein Regime die Macht in Moskau übernehmen könnte, das den USA feindlich gesinnt ist.¹⁰ Diese Sicht spiegelte sich, soweit bekannt, in der

geheimen *Presidential Decision Directive* zur Nuklearplanung, die Präsident Clinton im November 1997 unterzeichnete und die Präsident Reagans Direktive aus dem Jahr 1981 ablöste.¹¹ Damit wurde zwar die ohnehin illusionäre Vorstellung aufgegeben, die USA könnten einen sich länger hinziehenden Nuklearkrieg gewinnen, doch die russischen Atomwaffen sowie die militärische und die zivile Führung des Landes blieben Gegenstand der nuklearen Zielplanung. Daran hat sich bis heute nichts Grundlegendes geändert. Russland gilt aus Sicht amerikanischer Militärs als das Land, das aufgrund seines nuklearen Potentials eine »existentielle Bedrohung« für die USA darstellen könnte, wie es der neue Vorsitzende der Joint Chiefs of Staff, General Joseph Dunford, bei seiner Nominierungsanhörung im Juli 2015 ausdrückte.¹²

Aufgrund der wechselseitigen Vernichtungsfähigkeit ist auch nach Ende des Ost-West-Konflikts die atomare Rüstungskontrolle die zentrale Dimension der bilateralen Beziehungen geblieben.¹³ Die USA und Russland haben ihre Bestände an Nuklearwaffen seit Beginn der 1990er Jahre reduziert, doch zusammen verfügen sie noch immer über rund 90 Prozent aller Atomwaffen weltweit. Bis 2018 werden sie nach den Bestimmungen des *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START) die Zahl ihrer gefechtsbereit stationierten atomaren Gefechtsköpfe auf jeweils 1550 verringern. Trotz dieser Beschränkungen aber schreitet die Modernisierung der strategischen Atomwaffenarsenale beider Seiten voran.¹⁴

8 Zum Begriff der »strategischen Interdependenz« siehe Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, New York 1989, S. 24–29.

9 Zur Konstanz nuklearer Abschreckung im amerikanisch-russischen Verhältnis und ihren möglichen Ursachen (darunter Misstrauen, institutionelle Interessen der nuklearen Komplexe, Risiko-Aversion) siehe Belfer Center for Science and International Affairs/Institute for U.S. and Canadian Studies, *Transcending Mutual Deterrence in the U.S.-Russian Relationship*, Cambridge, MA/Moskau, September 2013.

10 Siehe hierzu die Ausführungen von John Deutch, damals stellvertretender Verteidigungsminister, in: U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, »U.S. Nuclear Policy«, Hearing, 5.10.1994, Washington, DC: Government Printing Office, 1995, S. 31–40 (36).

11 Siehe R. Jeffrey Smith, »Clinton Directive Changes Strategy on Nuclear Arms«, in: *The Washington Post*, 7.12.1997.

12 Siehe Micah Zenko, »The Existential Angst of America's Top Generals«, in: *Foreign Policy* (online), 4.8.2015.

13 Verständlicherweise, aber möglicherweise durchaus mit dem Effekt, das Gegnerschaftsverhältnis wachzuhalten. Dies meint zumindest Dmitry V. Suslov, *Breaking Vicious Circle of the US-Russia Relations*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics, 2014. Umfassend zu Rüstungskontrolle und Abrüstung: Michael Paul, *Atomare Abrüstung. Probleme, Prozesse, Perspektiven*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2011.

14 Siehe Gregory D. Koblenz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, New York/Washington, DC: Council on Foreign Relations, November 2014 (Council Special Report No. 71), S. 7ff.

Nirgendwo zeigt sich das nukleare Gegnerschaftsverhältnis deutlicher als in der ständigen Gefechtsbereitschaft, die beide Seiten für ihre strategischen Atomwaffen aufrechterhalten. Sie wollen gewährleisten, notfalls unter höchstem Zeitdruck die Entscheidung zum Einsatz der nuklearen Arsenale treffen zu können, sollten die Frühwarnsysteme den Abschuss gegnerischer Raketen melden (»launch on warning«). So soll verhindert werden, dass die eigenen Atomwaffen durch einen Erstschlag ausgeschaltet werden.¹⁵ Da die Flugzeiten ballistischer Raketen zwischen beiden Ländern bei 11 Minuten für seegestützte Raketen und 30 Minuten für landgestützte liegen, ist der Zeitrahmen für Entscheidungen sehr kurz. Der Krisenstabilität ist dies alles andere als förderlich, zumal wenn mit Cyberangriffen auf Kommando-, Kontroll-, Kommunikations- und Frühwarn-Netzwerke zu rechnen ist.¹⁶

Aufgrund der hohen Bedeutung strategischer Nuklearwaffen führen die amerikanischen Pläne zum Aufbau eines Raketenverteidigungssystems aus russischer Sicht ein Element strategischer Unberechenbarkeit und mangelnder Erwartungsverlässlichkeit ein: in Form von Unsicherheit darüber, wie weit die USA das Raketenverteidigungssystem letztlich vorantreiben werden; von Ungewissheit auch hinsichtlich der technologischen Fähigkeiten, die ein solches System haben wird. Aus Perspektive Russlands eröffnet sich dadurch das Dilemma, entweder eine potentielle Unterminierung strategischer Stabilität zu akzeptieren oder sich in eine kostspielige Rüstungskonkurrenz zu begeben, ähnlich jener, die in den 1980er Jahren nach einer verbreiteten Perzeption zur

¹⁵ Dies bedeutet nicht, dass die Sorge vor einem entwaffnenden nuklearen Erstschlag noch eine so große Rolle spielen würde wie zur Zeit des amerikanisch-sowjetischen Antagonismus, als dieses Worst-Case-Szenario den Planungen zugrunde lag. Siehe Keith Darden/Timofei Bordachev, *The Sword and the Shield: Toward U.S.-Russian Strategic Compatibility*, Working Group on the Future of U.S.-Russia Relations, September 2014 (Working Group Paper 4), S. 8.

¹⁶ Hierzu und zu den damit einhergehenden Risiken für die Krisenstabilität siehe Bruce Blair, »Could U.S.-Russia Tensions Go Nuclear?«, in: *Politico*, 27.11.2015; zu den möglichen Szenarien für den »unbeabsichtigten« Ausbruch eines amerikanisch-russischen Atomkriegs siehe Anthony M. Barrett, *False Alarms, True Dangers? Current and Future Risks of Inadvertent U.S.-Russian Nuclear War*, Santa Monica: RAND, 2016; zu den Risiken für die strategische Stabilität durch Cyberkriegführung siehe auch Andrew Futter, »War Games Redux? Cyberthreats, US-Russian Strategic Stability, and New Challenges for Nuclear Security and Arms Control«, in: *European Security*, 25 (2016) 2, S. 163–180.

Erosion der sowjetischen Macht beigetragen hat. Die amerikanischen Pläne mögen begrenzt sein, doch die Begründungen dafür – die Abwehr ballistischer Raketen aus dem Nahen und Mittleren Osten – wirken aus russischer Sicht wenig überzeugend, zumal die USA nicht bereit sind, sich auf Begrenzungen für das Programm zu verpflichten, und eine Bedrohung durch iranische Atomraketen auf absehbare Zeit nicht zu erwarten sei.¹⁷

Ein zweites Strukturmerkmal des amerikanisch-russischen Verhältnisses ist die geringe wirtschaftliche Verflechtung beider Länder. Dies unterscheidet die Beziehungen der USA zu Russland deutlich von jenen zu China. Letztere sind zwar ebenso mit Fragen militärischer Sicherheit belastet, aber gegenüber China hat sich eine enge wirtschaftliche Interdependenz herausgebildet – eine manchmal als »Verwundbarkeitsinterdependenz« bezeichnete Konstellation.¹⁸ Dazu tragen nicht nur der Handelsaustausch und die Verflechtungen in der Produktion industrieller Güter bei, sondern auch die von China gehaltenen hohen Dollarreserven und Guthaben des US-Finanzministeriums. Gering ausgeprägt ist die wirtschaftliche Dimension dagegen im Verhältnis der USA zu Russland. 2013 beliefen sich die amerikanischen Importe aus Russland nur auf 1,2 Prozent der gesamten US-Einfuhren. Die Exporte in das Land umfassten 0,7 Prozent aller amerikanischen Ausfuhren; damit lag Russland auf Rang 28 aller Exportmärkte der USA. Auch bei den amerikanischen Auslandsinvestitionen spielt Russland keine nennenswerte Rolle. Zum Vergleich: Der EU-Russland-Handel hatte 2013 ein zehnfach größeres Volumen als jener zwischen Russland und den USA.¹⁹

Wie sehr politische und wie sehr genuin ökonomische Gründe für das geringe Handels- und Investitionsvolumen verantwortlich sind, wird kontrovers diskutiert. Generell gilt, dass die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Russland von den politischen überschattet blieben. So wurde das 1974 verabschiedete *Jackson-Vanik Amendment*, das die Meist-

¹⁷ Siehe Keir Giles/Andrew Monaghan, *European Missile Defense and Russia*, Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, Juli 2014, bes. S. 39, 50f.

¹⁸ Zur »vulnerability interdependence« siehe Richard Rosecrance, »Power and International Relations: The Rise of China and Its Effects«, in: *International Studies Perspectives*, 7 (2006) 1, S. 31–35.

¹⁹ Siehe Jim Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, Washington, DC: Congressional Research Service, 31.3.2014, S. 74.

begünstigung im Handel mit kommunistischen Staaten an die freie Auswanderung band, für Russland erst 2012 durch den Kongress formell aufgehoben. Allerdings war die Geltung dieser gesetzlichen Vorgabe seit 1992 durch das Weiße Haus fortlaufend immer wieder ausgesetzt worden. Der Sonderstatus Russlands in der amerikanischen Handelspolitik mag nicht ganz ohne Wirkung auf das Verhalten von Unternehmen geblieben sein. Doch sind es Analysen zufolge weniger politische als vielmehr wirtschaftliche Faktoren, die das niedrige Handelsvolumen zwischen den USA und Russland erklären – demnach wäre auch unter günstigen politischen Rahmenbedingungen ein eher geringes Potential für stärkeren wirtschaftlichen Austausch zu erwarten. Russland exportiert vor allem Rohstoffe und Energie; die Wettbewerbsfähigkeit russischer Industriegüter ist gering. Hochwertige US-Industriegüter müssen auf dem russischen Markt mit europäischen konkurrieren, Produkte im qualitativ niedrigeren Bereich mit chinesischen.²⁰

Ein drittes Strukturmerkmal der amerikanisch-russischen Beziehungen ist die geopolitische Konkurrenz im postsowjetischen Raum.²¹ Sie führte dazu, dass die ordnungspolitischen Arrangements verfielen, mit denen der Ost-West-Konflikt (oder umgangssprachlich, aber analytisch unpräzise: der Kalte Krieg) überwunden werden konnte. Zu deren Erosion haben die USA mit dem Vorantreiben der Nato-Erweiterung unter Clinton und Bush ihren Beitrag geleistet, zumal das integrative Element der Russland-Politik unterentwickelt blieb.²² Aus russischer Sicht hat Washington die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung gegebene Zusicherung gebrochen, die Nato nicht nach Osteuropa auszudehnen. Allerdings ist strittig, was genau die USA der Sowjetunion 1990 in Aussicht stellten. Formelle Zusagen gab es sicherlich keine. Doch wurden damals wiederholt informelle Zusicherungen gemacht, weshalb der russische Standpunkt

²⁰ Siehe Maxim Bratersky/Gunes Gokmen/Andrej Krickovic, *It's Not the Economy Stupid! Is Russia-US Trade Really Underdeveloped? A Test Using Gravity Models*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics, 2016; Thorsten Nestmann, *US-Russia Economic Relations*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 6.7.2009.

²¹ Dies heißt nicht, dass die geopolitische Rivalität auf diesen regionalen Rahmen beschränkt wäre. Es ist jedoch der postsowjetische Raum, in dem sie seit Ende des Ost-West-Konflikts ausgetragen wird und somit ein dauerhaftes Strukturmerkmal darstellt.

²² Siehe Daniel Deudney/G. John Ikenberry, »The Unravelling of the Cold War Settlement«, in: *Survival*, 51 (2009/2010) 6, S. 39–62.

keineswegs abwegig ist, die spätere Nato-Erweiterung habe dem »Geist« der Vereinbarungen zur Regelung der deutschen Frage widersprochen.²³ Das gilt zumal deshalb, weil Clintons Außenminister Warren Christopher im Oktober 1993 dem russischen Präsidenten Boris Jelzin zusicherte, es werde nichts getan, um Russland aus der europäischen Sicherheitsordnung auszuschließen, und die geplante »Partnerschaft für den Frieden« sei offen für alle Staaten des ehemaligen Ostblocks. Die Frage einer Nato-Mitgliedschaft werde zu gegebener Zeit als eine langfristige Möglichkeit geprüft werden.²⁴

Die russische Hoffnung, Europa erhalte ein eher kooperatives Sicherheitssystem, in dem die Nato eine geringere, eher politische Rolle spielen würde, erwies sich bald als trügerisch. Das heißt nicht, die Nato-Erweiterung hätte sich primär gegen Russland gerichtet, auch wenn der stärker geopolitisch argumentierende Teil von Washingtons außenpolitischer Elite, gerade auch unter konservativen Republikanern im Kongress, mit der Ausdehnung der Allianz von vornherein eine vorbeugende Eindämmung Russlands verband.²⁵ Der Weg zur Nato-Öffnung wurde unter Präsident Clinton aus einer Vielzahl von Gründen beschritten. Die der liberalen Sicht internationaler Politik entspringende Ambition, eine Sicherheitsgemeinschaft aller demokratischen Staaten in der euro-atlantischen Region zu schaffen, mischte sich mit Befürchtungen, ein sicherheitspolitisches »Vakuum« in Mitteleuropa könne entstehen; innenpolitisches Kalkül mit Blick auf Wähler osteuropäischer Herkunft

²³ Siehe Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, »Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion«, in: *International Security*, 40 (2016) 4, S. 7–44.

²⁴ Dies wird sehr deutlich aus einem mittlerweile veröffentlichten Gesprächsprotokoll des State Department. Zu Interpretation und Einordnung dieses Dokuments siehe James Goldgeier, »Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told about NATO in 1993 and Why It Matters«, in: *War on the Rocks* (Blog), 12.7.2016. Das Dokument ist zu finden unter: <<http://cdn.warontherocks.com/wp-content/uploads/2016/07/Christopher-Yeltsin-1993-MemCon.pdf>> (aufgerufen am 1.9.2016).

²⁵ Vertreter einer schnellen Nato-Erweiterung waren sich bewusst, dass damit neue Grenzen in Europa gezogen und Einflussphären abgesteckt würden – auch wenn sie dies selten so deutlich aussprachen wie Samuel Huntington, einer der führenden strategischen Köpfe der USA: »It's no use pretending that spheres of influence don't exist. They do. The task is to set limits. The Russians must be told that they can't even think about re-establishing their control of Central Europe.« Zitiert in Michael Kramer, »The Case for Expanding NATO«, in: *Time*, 22.5.1995, S. 35.

vermengte sich mit dem allianzpolitischen Interesse an Wahrung der amerikanischen Führungsrolle – zu einer Zeit, als vor dem Hintergrund des Krieges im früheren Jugoslawien die Zweifel wuchsen, inwiefern die Nato zur Bewältigung neuer Konflikte beitragen könne. Und nicht zuletzt spielte der Druck des Kongresses eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Nato-Politik.²⁶

Dass die Nato-Erweiterung mit dem Interesse an kooperativen Beziehungen zwischen den USA und Russland kollidieren würde, war angesichts der russischen Begleitklänge nur allzu gewiss. Was die US-Administration als Kern einer neuen Sicherheitsarchitektur ansah, wurde in Moskau weithin als Fortsetzung des alten Spiels der Gleichgewichts- und Eindämmungspolitik wahrgenommen. Aus russischer Sicht galt zudem die Politik der Demokratisierungsförderung, wie sie unter Präsident George W. Bush betrieben wurde, als Instrument amerikanischer Einflussausweitung im postsowjetischen Raum.²⁷ Unüberbrückbar war die Kluft zwischen russischer Perzeption amerikanischer Politik und der in den USA gelegentlich geäußerten Erwartung, Moskau müsse doch erkennen, dass demokratische, in Nato und EU integrierte oder mit ihnen eng verbundene Staaten an der russischen Peripherie im »besten Interesse Russlands« lägen.²⁸

In der Ukraine-Frage kulminierte der geopolitische Machtkonflikt. Und das russische Verhalten lässt sich aus geostrategischer Perspektive unschwer erklären, ohne zusätzliche innenpolitische Faktoren oder die Idiosynkrasien Präsident Putins bemühen zu müssen.²⁹ Die Umwälzung in der Ukraine drohte, wie eine

RAND-Studie resümierte, Russlands Hoffnung zu nichtezumachen, über eine Integration der Ukraine in die Eurasische Union den eigenen Einfluss im postsowjetischen Raum zu stärken. Eine westlich orientierte, sich an die EU annähernde Ukraine hätte die Machtbalance verändert und es wahrscheinlicher werden lassen, dass Russlands »strategischer Alptraum« Wirklichkeit würde: eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine.³⁰ Denn aus russischer Perspektive sind die Mitgliedschaft in der EU und jene in der Nato eng miteinander verbunden, wie dies in der bisherigen Erweiterungspraxis ja auch der Fall war.³¹ Die EU gilt nach der in Russland vorherrschenden geopolitischen Sichtweise nicht als eigenständiger, von Washington unabhängiger Akteur.³² USA und Nato wiederum stellen in dieser Wahrnehmung – wie Russlands neue Militärdoktrin von Dezember 2014 verdeutlicht – eine militärische Gefahr dar, sei es regional über die Erweiterung der Allianz und die Maßnahmen zur Rückversicherung der Verbündeten an der Grenze zu Russland, sei es auf (nuklear-) strategischer Ebene über den Aufbau eines Raketenverteidigungssystems, über nichtnukleare strategische Waffen und Fähigkeiten zum Cyberwarfare.³³

Konstanten des innenpolitisch-institutionellen Kontextes

Die Spezifika der Beziehungen wirken sich auch auf den gesellschaftlichen und den institutionellen Kontext aus, in dem die amerikanische Russland-Politik formuliert wird. So existieren in den USA keine starken gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen an einer stabilen kooperativen Beziehung. Sicher gibt es eine Vielzahl an Unternehmen mit kommerziellen Anliegen in Russland, wie das Mitgliederverzeichnis

²⁶ Siehe Peter Rudolf, »The Future of the United States as a European Power: The Case of NATO Enlargement«, in: *European Security*, 5 (1996) 2, S. 175–195.

²⁷ Siehe Ruth Deyermond, »Disputed Democracy: The Instrumentalisation of the Concept of Democracy in US-Russia Relations during the George W. Bush and Putin Presidencies«, in: *Comillas Journal of International Relations*, (2015) 3, S. 28–43.

²⁸ Eric S. Edelman, Under Secretary of Defense for Policy, »Georgia-Russia Crisis, Implications and U.S. Response«, Testimony before the Senate Committee on Armed Services, 9.9.2008, <www.dod.mil/dodgc/olc/docs/testEdelman080909.pdf> (aufgerufen am 14.9.2016).

²⁹ Siehe Elias Götz, »It's Geopolitics, Stupid: Explaining Russia's Ukraine Policy«, in: *Global Affairs*, 1 (2015) 1, S. 3–10; zur Diskussion unterschiedlicher Ansätze für die Erklärung russischer Politik im »nahen Ausland« siehe ders., »Putin, the State, and War: The Causes of Russia's Near Abroad Assertion Revisited«, in: *International Studies Review*, Advance Access, 11.5.2016.

³⁰ Larrabee u.a., *The Ukrainian Crisis and European Security* [wie Fn. 3], S. 5; siehe auch Stent, *Limits of Partnership* [wie Fn. 1], S. 287; Samuel Charap/Mikhail Troitskiy, »Russia, the West and the Integration Dilemma«, in: *Survival*, 55 (2013/2014) 6, S. 49–62.

³¹ Zur Problematik mit Blick auf die EU siehe Barbara Lippert, *Die Ukraine-Krise und kritische Fragen an die EU-Erweiterungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 22/2014).

³² Siehe Pernille Rieker/Kristian Lundby Gjerde, »The EU, Russia and the Potential for Dialogue – Different Readings of the Crisis in Ukraine«, in: *European Security*, 25.5.2016.

³³ Siehe Margarete Klein, *Russlands neue Militärdoktrin. Nato, USA und »farbige Revolutionen« im Fokus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 12/2015).

der *Coalition for U.S.-Russia Trade* zeigt. Doch die Durchschlagskraft der wirtschaftlichen Interessen im US-Kongress ist schwach; der auf Anregung amerikanischer Firmen Ende 2011 von zwei Abgeordneten aus New York gegründete *U.S.-Russia Economic Relations Caucus* im Kongress existiert nur auf dem Papier.³⁴ Es mangelt an namhaften Abgeordneten und Senatoren, die sich für dichtere amerikanisch-russische Beziehungen einsetzen. Es fehlt ein Gegengewicht zu den traditionellen antirussischen Neigungen, wie sie insbesondere unter Republikanern bestehen. Deren russlandkritische Haltung hatte nur in den frühen 1990er Jahren kurzfristig an Bedeutung verloren. Bald schon beschworen die Republikaner im Kongress, aber auch republikanische Präsidentschaftsaspiranten, bedrohliche Entwicklungen in der russischen Innen- und Außenpolitik.³⁵ Sicher geschah dies nicht ohne innenpolitisches Kalkül. Mit dem Ende der Sowjetunion hatte die Partei ihr einigendes Band in der Außenpolitik und zugleich auch ein Wahlkampfthema verloren. Eine harte Linie in der Russland-Politik appellierte nicht nur innerparteilich an alte Instinkte; sie stieß auch auf Resonanz in jenen Teilen der amerikanischen Öffentlichkeit, die Russland nach wie vor als Gegner sahen oder im Ungewissen waren, wie man das Land einschätzen sollte. Der von den Republikanern favorisierte bedrohungsorientierte Diskurs blieb nicht ohne Wirkung auf die öffentliche Meinung, zumal Russland in der Ukraine-Krise bestehende Bedrohungswahrnehmungen geradezu bestätigte und weiter nährte.³⁶

So hat Russland mittlerweile China, Nordkorea und Iran auf der Liste jener Staaten überholt, von denen sich Amerikas Bürger am stärksten bedroht sehen. Danach gefragt, welches Land heute der »größte Feind« der USA sei, nannten im Februar 2015 bei einer Gallup-Erhebung 18 Prozent der Befragten Russland, gefolgt von Nordkorea mit 15 Prozent, China mit

12 Prozent und Iran mit 9 Prozent.³⁷ Laut einer anderen Umfrage von April 2016 wird Russland von knapp einem Viertel der amerikanischen Bevölkerung als »Gegner« betrachtet; als »ernstes Problem, nicht als Gegner« werten das Land etwas mehr als zwei Fünftel.³⁸ Das Image Russlands war im Februar 2015 auf dem tiefsten Stand seit 26 Jahren; 70 Prozent hatten eine unvorteilhafte (»unfavorable«) Sicht auf das Land; bis dahin überwog in den meisten Jahren eine eher positive Einschätzung.

Aufgrund der geringen wirtschaftlichen Verflechtung fällt den USA der Griff zu Sanktionen leicht. Oftmals ist der Kongress dabei die treibende Kraft. Wenn es einen Bereich gibt, in dem seit Jahrzehnten überparteiliche Koalitionen zustande kommen, dann ist es die Sanktionspolitik.³⁹ Sie sind ein vorrangiges Mittel für die amerikanische Legislative, um die Politik der Administration zu beeinflussen, gerade auch die Russland-Politik. Mit dem *Jackson-Vanik Amendment* zum Handelsgesetz von 1974, getragen von einer Koalition liberaler und konservativer Abgeordneter und Senatoren, versuchte der Kongress die damalige Politik der *Détente* zu blockieren. Erst 2012 wurde das *Jackson-Vanik Amendment* aufgehoben; die USA gewährten Russland auf Dauer normale Handelsbeziehungen, was den Weg öffnete, um das Land in die Welthandelsorganisation aufzunehmen. Der Preis dafür war allerdings die Verabschiedung des sogenannten *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*. Dieser sieht gezielte Sanktionen gegen bestimmte russische Bürger vor, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben. Dabei geht es vor allem – aber nicht ausschließlich – um jene Personen, die für Folterung und Tod des russischen Anwalts Sergei Magnitsky in einem Moskauer Gefängnis verantwortlich gemacht werden und die man in Russland nicht zur Rechenschaft zog. Magnitsky hatte einen Korruptions- und Betrugsfall untersucht.⁴⁰

³⁴ Siehe Josh Rogin, »Congress Has a New Russia Caucus«, in: *Foreign Policy* (online), 5.10.2011; Dan Friedman, »U.S.-Russia Economic Relations Caucus Hasn't Met in 18 Months«, in: *Daily News*, 6.4.2014.

³⁵ Erinnert sei daran, dass Mitt Romney, der republikanische Kandidat im Jahre 2012, von Russland als »No. 1 geopolitical foe« sprach.

³⁶ Zum innenpolitischen Kontext siehe Richard Weitz, *U.S.-Russian Relations Beyond Ukraine: Realities and Recommendations Moving Forward*, Washington, DC: Center on Global Interests, Mai 2015, S. 9–22; zur Rolle der Republikaner siehe Ruth Deyermond, »The Republican Challenge to Obama's Russia Policy«, in: *Survival*, 54 (2012) 5, S. 67–92; Stent, *Limits of Partnership* [wie Fn. 1], S. 261.

³⁷ Jeffrey M. Jones, *Americans Increasingly See Russia as Threat, Top U.S. Enemy*, Washington, DC: Gallup, 16.2.2015.

³⁸ Zu diesen Daten von April 2016 siehe Pew Research Center, *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, Washington, DC, 5.5.2016, S. 27.

³⁹ Siehe Jordan Tama, »Bipartisanship in a Polarized Age: The U.S. Congress and Foreign Policy«, prepared for delivery at the 2014 Annual Meeting of the American Political Science Association, 28.–31.8.2014.

⁴⁰ Im Detail siehe Kim Van der Borght, »From Jackson-Vanik to Magnitsky: Continuing a Tradition of Ineffective Human Rights Bolt-ons to Trade Bills«, in: *Human Rights and International Legal Discourse*, 7 (2013) 2, S. 237–261.

Unterordnung der wirtschaftlichen Beziehungen unter sicherheitspolitische Imperative und Hypersensibilität für Bedrohungen – das sind zwei der Charakteristika dessen, was im Konzept des amerikanischen »Sicherheitsstaates«⁴¹ analytisch auf den Begriff gebracht wird. Gemeint ist jene institutionelle Struktur, die unter den Bedingungen des Konflikts mit der Sowjetunion nach 1945 Gestalt gewonnen hatte. Sie garantiert bis heute den Sachwaltern einer vor allem militärisch verstandenen Sicherheit tendenziell eine privilegierte Position im politischen Diskurs und in Entscheidungsprozessen. Nach Ende des Ost-West-Konflikts war der »Sicherheitsstaat« in seinen Planungen ein Vierteljahrhundert lang vor allem auf sogenannte »Schurkenstaaten« wie Iran, Irak und Nordkorea und schließlich nach dem 11. September 2001 auch auf den transnationalen islamistischen Terrorismus fixiert. Mittlerweile ist jedoch die machtpolitische Rivalität zwischen den USA auf der einen und einem aufstrebenden China sowie einem wiedererstarkenden Russland auf der anderen Seite in den Fokus gerückt. Die USA, in ihrem Selbstverständnis seit dem Zweiten Weltkrieg der globale Garant von Stabilität und Sicherheit, sehen sich in einer neuen strategischen Situation, in einer Zeit erneuten Großmachtkonflikts. Russland und China sind die potentiellen Gegner, die es mit überlegener militärischer Macht abzuschrecken gilt – und zwar durch die Fähigkeit zur Konfliktdominanz.⁴² Die Veränderungen im internationalen Sicherheitsumfeld haben das alte, nie verschwundene, aber selten offen artikuliert machtpolitische Kerninteresse der USA aktiviert, das sie in den 1940er Jahren unter dem Einfluss geostrategischen Denkens sowie der Politik der Achsenmächte entwickelten und seither verfolgten: nämlich zu verhindern, dass eine oder mehrere feindliche Großmächte die Ressourcen Eurasiens kontrollieren und sich ein Machtpotential aneignen, das die amerikanische Überlegenheit gefährden könnte.⁴³

⁴¹ Peter Rudolf, »Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Rußlandpolitik«, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden 1994, S. 97–136.

⁴² Siehe die Rede von Verteidigungsminister Ashton Carter am 2.2.2016, »Remarks by Secretary Carter on the Budget at the Economic Club of Washington, D.C.«, <www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/648901/remarks-by-secretary-carter-on-the-budget-at-the-economic-club-of-washington-dc> (aufgerufen am 1.9.2016).

⁴³ Siehe Ronald O'Rourke, *A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense – Issues for Congress*, Washington, DC: Congressional Research Service, 8.6.2016.

Konkurrierende Denkschulen

Die Diskussionen in den USA darüber, wie auf die russische Herausforderung für die europäische Sicherheitsordnung zu reagieren sei, haben nicht erst mit der Ukraine-Krise begonnen. Sie setzten ein, als die amerikanisch-russischen Beziehungen infolge des Georgien-Krieges von Sommer 2008 in die Krise geraten waren. Es lässt sich nur spekulieren, ob der georgische Präsident Micheil Saakaschwili über eine gewaltsame Lösung der ungelösten Territorialfragen Abchasiens und Süd-Ossetiens sein Land dafür »qualifizieren« wollte, in den sogenannten *Membership Action Plan* (MAP) der Nato aufgenommen zu werden. In der Allianz war es zuvor nicht durchsetzbar gewesen, Georgien und der Ukraine einen MAP anzubieten. Auf dem Bukarester Nato-Gipfel von April 2008 hatte man sich auf die Kompromissformel geeinigt, »dass diese Länder NATO-Mitglieder werden«⁴⁴ – eine Formulierung, die zuvor keinem anderen Land gegenüber so explizit verwendet worden war. Jedenfalls eskalierten wenig später die georgisch-russischen Spannungen zu einem Krieg, was wiederum die amerikanisch-russischen Beziehungen schwer belastete.⁴⁵ Das konflikthaltigste Problem trat dabei deutlicher denn je hervor: die Beziehungen an Russlands Peripherie so zu gestalten, dass russische Sicherheitsinteressen und gleichzeitig die Souveränität der Staaten in der Region gewahrt sind.⁴⁶

Dabei lassen sich drei Richtungen oder Denkschulen erkennen, wenn es um die Frage geht, wie das russische Außenverhalten zu interpretieren ist und welche strategischen Konsequenzen daraus für die amerikanische Russland-Politik zu ziehen sind. Diese Schulen sollen im Folgenden – idealtypisch zugespitzt – skizziert werden. Die erste Richtung vereint Befürworter einer Art »Neo-Containment«, die sich von einer »essentialistischen«⁴⁷ Sicht russischer Außenpolitik

leiten lassen. Für sie geht Moskaus innenpolitische Tendenz zur autoritären Regierungsform mit einer expansiven Außenpolitik einher. Die russische Invasion in Georgien 2008 war für die Vertreter dieser Richtung gewissermaßen der letzte Beweis dafür, dass Russland auf ein Rollback westlichen Einflusses an seinen Grenzen zielte und sich so zu einer fundamentalen Herausforderung für die europäische Ordnung entwickelt hatte.⁴⁸

Die gewaltsame Einverleibung der Krim nach Russland im Frühjahr 2014 und der Krieg in der Ukraine gelten als weitere Bestätigung der Sichtweise, wonach alle Probleme nur eine Wurzel haben – die Natur des russischen Regimes. Insofern ist, gemäß dieser Wahrnehmung, auch keine Rücksichtnahme auf vermeintliche oder tatsächliche Sicherheitsbedenken des Landes angebracht; die Kosten für Russland, das als absteigende Macht gilt, müssen erhöht werden, auch indem Moskau faktisch in eine Rüstungskonkurrenz gezwungen wird. Geschehen kann dies durch den Aufbau eines umfassenden, gegen Russland gerichteten Raketenabwehrsystems, durch eine Absage an »strategische Stabilität« als Grundlage der amerikanisch-russischen Beziehungen und durch Schaffung einer dauerhaften Militärpräsenz in den östlichen Nato-Staaten. Die militärische Unterstützung der Ukraine ist zu intensivieren (dass eine Allianz-Mitgliedschaft des Landes derzeit nicht möglich ist, scheint auch Befürwortern einer Konfrontationspolitik klar); die Beziehungen zu

und »mechanist« sind, siehe Alexander Dallin/Gail Lapidus, »Reagan and the Russians: United States Policy toward the Soviet Union and Eastern Europe«, in: Kenneth A. Oye/Robert J. Lieber/Donald Rothchild (Hg.), *Eagle Defiant: United Foreign Policy in the 1980s*, Boston/Toronto 1983, S. 191–236.

⁴⁸ Zu diesem Ansatz siehe Ron Asmus, »NATO's Hour«, in: *The Wall Street Journal*, 18.8.2008; Lindsay Graham/Joe Lieberman, »Russia's Aggression Is a Challenge to World Order«, in: *The Wall Street Journal*, 26.8.2008; Ryan O'Donnell, *The Return of History: Confronting the Russian Bear after the Georgian War*, Washington, DC: The Heritage Foundation, 9.9.2008 (Web-Memo, Nr. 2056); Gary Schmitt, »Punishing Russia: A How-to Guide«, in: *The Weekly Standard*, 15.9.2008.

⁴⁴ »Gipfelerklärung von Bukarest 2008«, <www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/GipfelerklBukarest__Seite.html> (aufgerufen am 6.9.2016).

⁴⁵ Siehe Stent, *Limits of Partnership* [wie Fn. 1], S. 163–176.

⁴⁶ Siehe James Kitfield, »Russia's New Red Lines«, in: *National Journal*, 20.12.2008.

⁴⁷ Dies ist ein Begriff, der ursprünglich zur Interpretation sowjetischer Außenpolitik verwendet wurde. Zur Unterscheidung zwischen Sichtweisen, die »essentialist«, »interactionist«

Georgien sollen – mit der Perspektive eines künftigen Nato-Beitritts – ausgebaut werden.⁴⁹

Die zweite Denkschule befürwortet ein realpolitisches Management der amerikanisch-russischen Beziehungen. Aus dieser »mechanistischen« Sicht betreibt Russland nichts anderes als eine traditionelle Großmachtspolitik, weshalb es eine Einflussosphäre beansprucht. Entsprechend sollten die USA bereit sein, eine besondere russische Interessensphäre hinzunehmen. Einflussosphären sind, daran wird erinnert, ein bewährtes Mittel, um die Rivalität zwischen Großmächten zu regulieren. In dieser Wahrnehmung gilt es, geopolitisch definierte Sicherheitsinteressen Russlands zu akzeptieren und das Potential dafür zu reduzieren, dass Fehlkalkulationen auftreten, falls es zur Krise über ein strittiges Territorium kommt. Der bisherigen Linie – wonach die Nato prinzipiell offen sei für eine Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens – sollte eine Absage erteilt werden. Umgekehrt müsse man aber auch klar signalisieren, dass eine Aggression gegen ein bestehendes Nato-Mitglied zu einer militärischen Reaktion führen würde. Anders als die Vertreter eines eher integrativ-kooperativen Ansatzes teilen die Anhänger der geopolitisch-realistischen Schule nicht die in der liberalen Sicht internationaler Politik wurzelnde Annahme, eine Verdichtung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen und politischer Verflechtung zwischen dem Westen und Russland könnte dazu beitragen, Konflikte einzuhegen und einen stabilen Frieden zu erreichen.⁵⁰

Die dritte Denkschule bilden die Vertreter einer Politik, die einem kooperativ-integrativen Ansatz folgt und diesen mit begrenzter Risikoabsicherung für den Fall verbindet, dass Russland eine neo-imperiale Strategie im Sinne hat und die Kontrolle über die eigene Peripherie erlangen will.⁵¹ Aus der zugrunde liegen-

den »interaktionistischen« Sicht droht eine konfrontative US-Politik zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden und so zu einer russischen Außenpolitik beizutragen, die amerikanischen Interessen abträglich ist. Dass die amerikanisch-russischen Beziehungen sich verschlechtert haben, ist für diese Schule das Ergebnis eines Interaktionsprozesses, an dem die USA durchaus ihren Anteil hatten – vor allem durch die Nato-Erweiterung in einer Phase russischer Schwäche und durch das Vorantreiben der Raketenverteidigung.⁵² Aus dieser Sicht müssen die USA akzeptieren lernen, dass Russland eine Großmacht mit einer bestimmten Wahrnehmung eigener Sicherheitsinteressen ist. Diese mag, was die behauptete Bedrohung durch die USA angeht, übersteigert sein; doch das zugrunde liegende realistisch-geopolitische Prisma muss in Rechnung gestellt werden. Russische Besorgnisse wurzeln in tiefem Misstrauen. Aus dieser Sicht ist zwar die Konstellation zu berücksichtigen, die durch Krim-Annexion und Destabilisierung der Ukraine entstanden ist; doch Russland soll nicht als Feind behandelt werden, sondern je nach Konflikt- und Interessenlage als Gegner und als Partner.

⁴⁹ Diese Sicht und diese Vorschläge sind zu finden in: James Jay Carafano (Hg.), *U.S. Comprehensive Strategy toward Russia*, Washington, DC: The Heritage Foundation, 9.12.2015.

⁵⁰ Siehe etwa Nikolas Gvosdev, *Parting With Illusions: Developing a Realistic Approach to Relations with Russia*, Washington, DC: CATO Institute, 29.2.2008; Ted Galen Carpenter, »The Limits of Deterrence«, in: *The National Interest*, 3.9.2008; Ted Galen Carpenter, »The US Needs To Recognize Russia's Monroe Doctrine«, in: *Defense One*, 5.12.2014; Doug Bandow, »U.S. Loses by Treating Russia as an Enemy«, in: *The Huffington Post*, 20.1.2015.

⁵¹ Siehe Charles A. Kupchan, »Rushing to Judgement on Russia«, in: *The Washington Independent*, 20.8.2008; Richard Haass, »How to Manage Moscow«, in: *Newsweek*, 23.8.2008; Clifford G. Gaddy, »How Not to Punish Russia«, in: *Newsweek*, 23.8.2008; Michael O'Hanlon, »Russia and the Future«, in:

The Washington Times, 17.8.2008; Task Force on Russia and U.S. National Interests Report, *Russia and U.S. National Interests: Why Should Americans Care?*, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs/Washington, DC: Center for the National Interest, Oktober 2011; Leslie H. Gelb, »Russia and America: Toward a New Détente«, in: *The National Interest*, 9.6.2015; United States Department of State, International Security Advisory Board, *Report on U.S.-Russia Relations*, Washington, DC, 9.12.2014; Michael J. Mazarr, »Russia and America: The World Is Big Enough for Both«, in: *The National Interest*, 22.6.2016.

⁵² Siehe besonders die kritische Perspektive des ehemaligen US-Verteidigungsministers William Perry, wiedergegeben in: Julian Borger, »Russian hostility 'partly caused by west', claims former US defence head«, in: *The Guardian*, 9.3.2016.

Russland-Politik unter Präsident Obama

Die Russland-Politik unter Obama entsprach konzeptionell der Logik des dritten Ansatzes. Nicht ohne Grund: Eine Russland-Politik entlang dieser Linien folgte der strategischen Orientierung des Präsidenten.⁵³ Washingtons Politik gegenüber anderen Großmächten war von einer kooperativen Haltung bestimmt, in der die Vorstellung von einem den Problemen des 21. Jahrhunderts angemessenen Mächtekonzert unter amerikanischer Führung aufschimmerte.⁵⁴ Die Bewahrung einer globalen Führungsrolle im Rahmen eines Mächtekonzerts erzwingt es geradezu, Rücksicht auf die besonderen regionalen Interessen anderer wichtiger Mächte zu nehmen. Insofern widerspricht regionale Gegenmachtbildung der Logik eines globalen Führungsanspruchs.⁵⁵

In der Politik gegenüber Russland konnte Präsident Obama nicht an eine umfassende, einigermaßen konsistente Strategie seines Vorgängers anknüpfen. Für die Bush-Administration war Russland eine Macht im Niedergang, deren Kooperation man aus einer Position der Stärke bei den für Washington wichtigen sicherheitspolitischen Themen suchte, vor allem in der Nichtverbreitungspolitik und bei der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus.⁵⁶ Aus russischer

Sicht wurde die eigene Kooperationsbereitschaft nach dem 11. September 2001 – vor allem in puncto Überflugrechte für die USA oder Einrichtung amerikanischer Militärstützpunkte in Zentralasien – von Washington nicht mit entsprechendem Entgegenkommen beantwortet. Putins Erwartung, die US-Regierung werde Russland als Partner auf gleicher Augenhöhe akzeptieren und eine russische Einflussphäre respektieren, wurde bald enttäuscht. Zwar stellte die Bush-Administration eine beschleunigte Aufnahme Russlands in die Welthandelsorganisation und – als Voraussetzung dafür – die Aufhebung des *Jackson-Vanik Amendment* in Aussicht. Doch im Laufe des Jahres 2002 musste Russland einiges hinnehmen: den bereits im Dezember 2001 angekündigten Ausstieg der USA aus dem *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM-Vertrag), die Herabstufung strategischer Rüstungskontrolle in Form eines »minimalistischen« Vertrags über die Reduzierung der strategischen Atomwaffen (SORT), der weder ihre Zerstörung noch umfassende Verifikationsmaßnahmen vorsah, und die Entscheidung der Nato zu einer abermaligen Erweiterungsrunde und der Aufnahme der baltischen Staaten.⁵⁷ In Washington standen den Vertretern einer Politik pragmatischen Engagements, wie sie im Nationalen Sicherheitsrat und im Außenministerium zu finden waren, die Befürworter einer härteren Linie entgegen, besonders im Amt des Vizepräsidenten Dick Cheney. Diese betrachteten die autoritäre Verhärtung in Russland und Moskaus Politik im postsowjetischen Raum mit Argwohn und wollten Ukraine wie Georgien auf den Weg in die Nato bringen.⁵⁸

Von einer Russland-Politik ließ sich unter Präsident George W. Bush nicht wirklich sprechen; am Ende seiner Amtszeit war das amerikanisch-russische Verhältnis infolge des Georgien-Krieges zerrüttet. Dies war die Ausgangslage für den Neubeginn in den Beziehungen, für die Betätigung des »reset button«, um jene

53 Siehe Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin 2010, S. 63ff; detaillierter zur Russland-Politik unter Obama siehe Franz Eder/Gerhard Mangott, »From Reset to Paralysis? Die Beziehungen zu Russland und die Zukunft der amerikanischen Weltführungspolitik«, in: Steffen Hagemann/Wolfgang Tönnemann/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuen Herausforderungen. Die Außenpolitik der USA in der Ära Obama*, Trier 2014, S. 181–219.

54 Außenministerin Hillary Clinton hatte zwar eine adaptierte Version des Mächtekonzerts im Stil des 19. Jahrhunderts zurückgewiesen, aber eine moderne Form durchaus in der Formulierung anklingen lassen: »And with more states facing common challenges, we have the chance, and a profound responsibility, to exercise American leadership to solve problems in concert with others.« Rede am 15.7.2009 vor dem Council on Foreign Relations, <www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126071.htm> (aufgerufen am 1.9.2016).

55 Siehe James Kurth, »Pillars of the Next American Century«, in: *The American Interest*, 5 (2009), S. 4–13.

56 Siehe Margot Light, »Russian-American Relations under George W. Bush and Vladimir Putin«, in: *Irish Studies in International Affairs*, 19 (2008), S. 25–32; Daniel Drezner, »American

Foreign Policy toward Russia: Is a U-Turn, or Any Turn, Possible?«, in: Timothy Colton/Timothy Frye/Robert Legvold (Hg.), *The Policy World Meets Academia: Designing U.S. Policy toward Russia*, Cambridge, MA: American Academy of Arts and Sciences, 2010, S. 97–107.

57 Siehe Stent, *Limits of Partnership* [wie Fn. 1], S. 71–78.

58 Ebd., S. 136ff.

Metapher zu zitieren, die Obamas Vizepräsident Joseph Biden auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2009 verwendete. Die Obama-Regierung setzte auf einen umfassenden Ausbau der amerikanisch-russischen Beziehungen, offenbar in der Erwartung, ein breiteres kooperatives Beziehungsgeflecht würde Moskau dazu bewegen, sich in den für Washington vorrangigen sicherheitspolitischen Fragen entgegenkommender zu verhalten. In der Russland-Politik unter Obama zeichnete sich, wie von etlichen Beobachtern gefordert, eine klare Prioritätensetzung ab – und zwar zugunsten der Kooperation im sicherheitspolitischen Bereich und gerade dort, wo wirklich wichtige Interessen ohne Russland nicht zu realisieren waren.⁵⁹ Seinen Niederschlag fand dieser Ansatz in den 17 Arbeitsgruppen der *US-Russia Bilateral Presidential Commission*, die als regulärer, strukturierter Rahmen zur Behandlung einer umfassenden Themenpalette dienen sollte.

Die Obama-Regierung war offensichtlich bereit zu akzeptieren, dass nicht alles gleichzeitig zu haben ist – eine Erweiterung der Nato um Ukraine und Georgien *ebenso* wie Russlands Kooperation in der strategischen Rüstungskontrolle, der Iran- und der Afghanistan-Politik. Auch Präsident Obama wollte bei allem erklärten Interesse an einer breiteren Kooperation mit Moskau eine russische Einflussphäre nicht anerkennen, ja konnte sie aus innen- und allianzpolitischen Gründen nicht anerkennen.⁶⁰ Dies schloss jedoch nicht aus, im faktischen Handeln Rücksicht auf russische Sicherheitsinteressen zu nehmen. Außenministerin Hillary Clinton signalisierte eine entsprechende Bereitschaft, auch was den Fortgang der Nato-Erweiterung anging.⁶¹ Ohnehin war nach dem Georgien-Krieg nicht länger auszublenden, was im Zuge der bisheri-

gen Nato-Erweiterung in den Debatten eher verdrängt worden war, nun aber gerade auch im US-Senat mit Blick auf die Ukraine und Georgien Besorgnis wecken musste: die militärischen Implikationen, die eine glaubwürdige Beistandszusage gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags nach sich ziehen würde.⁶² »Konstruktives Engagement« auf der Basis einer realistischen Einschätzung unterschiedlicher Interessen, Werte und Ziele lautete die Leitlinie der amerikanischen Russland-Politik⁶³ – und zwar mit Vorrang für nukleare Abrüstung, Nonproliferation, Konfliktlösung (Afghanistan, Pakistan, Naher Osten, Georgien), internationale Finanz- und Wirtschaftsfragen sowie Klimapolitik.

Dieser kooperativen Linie entsprach es, dass die Obama-Regierung sich nicht von vornherein verweigerte, als der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew im Jahr 2008 eine Diskussion über die europäische Sicherheitsordnung anstieß. Die USA, so Washingtons Botschaft seinerzeit, sind aufgeschlossen für neue Ideen, wie die europäische Sicherheit verbessert werden kann, und grundsätzlich bereit, im Rahmen der OSZE – im Kontext des unter griechischem OSZE-Vorsitz angestoßenen Korfu-Prozesses – darüber zu sprechen, ob bestehende Mechanismen gestärkt oder neue geschaffen werden müssen. Zugleich machte die Obama-Regierung unmissverständlich klar, dass sie es vorzog, Probleme pragmatisch in den existierenden Institutionen zu behandeln, vor allem in der OSZE und im Nato-Russland-Rat. Auf die Diskussion über einen neuen Sicherheitsvertrag ließ sie sich nicht ein.⁶⁴

Der »Reset« in den Beziehungen zu Russland war nicht ohne Erfolg. Ein neuer Vertrag über die Begrenzung der strategischen Nuklearwaffen wurde im April 2010 unterzeichnet; Russland erwies sich in der Frage des iranischen Atomprogramms kooperativ; nicht weniger kooperativ war Moskau mit Blick auf Afghanistan, konnte 2009 doch ein Abkommen ausgehandelt werden, das den USA den Luft- und Landtransport von

⁵⁹ Siehe etwa die »realistischen« Empfehlungen in: Commission on U.S. Policy toward Russia (Co-Chairs: Chuck Hagel/ Gary Hart), *The Right Direction for U.S. Policy toward Russia*, Washington, DC, März 2009.

⁶⁰ Vizepräsident Biden sprach dies auf der 45. Münchner Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2009 deutlich aus: »We will not recognize a sphere of influence.« Zitiert in Helene Cooper/Nicholas Kulich, »U.S. Rejects ›Sphere of Influence‹ for Russia«, in: *The New York Times*, 7.2.2009.

⁶¹ In den Worten Clintons: »NATO must and will remain open to any country that aspires to become a member and can meet the requirements of membership. But we do not seek to create divisions between neighbours and partners. Russia's confidence in its security enhances our own.« Hillary Rodham Clinton, »Remarks on the Future of European Security«, Paris, 29.1.2010, <www.state.gov/secretary/20092013/clinton/rm/2010/01/136273.htm> (aufgerufen am 1.9.2016).

⁶² Siehe Adam Graham-Silverman, »Senators Told of Limited Options for Aiding Georgia«, *Congressional Quarterly Today*, 9.9.2008.

⁶³ William J. Burns, Under Secretary of State for Political Affairs, »Remarks at Russia World Forum«, 27.4.2009, <www.state.gov/p/us/rm/2009a/122279.htm> (aufgerufen am 1.9.2016).

⁶⁴ Siehe Philip H. Gordon, Assistant Secretary of State, »U.S. Foreign Policy and the OSCE: Shared Core Values«, Statement before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC, 28.10.2009, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131055.htm> (aufgerufen am 1.9.2016).

Nachschub über russisches Territorium ermöglichte. Washington machte zudem den Weg frei für Russlands Aufnahme in die Welthandelsorganisation. Doch Konflikte blieben, darunter insbesondere das amerikanische Raketenabwehrsystem. Die autoritäre Verhärtung in Moskau und die Frage der Menschenrechte rückten seit Ende 2011 in den Fokus. In diesen Kontext fällt der bereits erwähnte *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*, der 2012 vom Kongress mit überparteilicher Mehrheit verabschiedet und vom Präsidenten unterzeichnet wurde.⁶⁵

So waren die amerikanisch-russischen Beziehungen schon vor der Ukraine-Krise von wechselseitigen Frustrationen und Schuldzuweisungen geprägt, von einer ausgeprägt russlandkritischen Stimmungslage in den USA und einem anti-amerikanisch orientierten Diskurs in Russland.⁶⁶ Infolge der Ukraine-Krise und der Krim-Annexion zerfiel dann selbst jener Pfeiler der bilateralen Kooperation, der über mehr als zwei Jahrzehnte alle Belastungen überstanden hatte: die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit. Ende 2014 erklärte Moskau, fortan keine weitere Hilfe der USA bei der Sicherung von Beständen an Plutonium und waffenfähigem Uran mehr zu akzeptieren; der US-Kongress fügte in das Verteidigungsausgaben-Gesetz für 2016 eine Klausel ein, wonach keine Gelder für den Bereich der nuklearen Kooperation mit Russland verwendet werden dürfen.⁶⁷

Die Obama-Administration wollte und musste auf die Annexion der Krim reagieren, aber sie bemühte sich auch im weiteren Verlauf der Ukraine-Krise, dies auf eine Weise zu tun, die die Zusammenarbeit in globalen Fragen nicht gefährden würde, vor allem mit Blick auf das iranische Atomprogramm. Aus Sicht von Präsident Obama war Moskaus Verhalten in der Ukraine-Krise eine improvisierte Reaktion auf den bevorstehenden Ausbruch eines Klientelstaates aus dem Einflussbereich Russlands.⁶⁸ Was sich bei der US-Regierung abzeichnete, war eine Politik aus drei Elementen: *Erstens* Unterstützung der Ukraine, aber

nicht – wie vom Kongress gefordert – mit »letaler« Rüstung.⁶⁹ Obama wollte auf jeden Fall eine direkte militärische Konfrontation mit Russland vermeiden. Nüchtern wurde konstatiert, dass die Ukraine im Kernbereich russischen Interesses liege, jedoch kein Kerninteresse der USA berühre, das einen militärischen Konflikt rechtfertigen würde. Dieser Linie entsprach es auch, dass Berichten zufolge der ukrainischen Regierung deutlich geraten wurde, sich der russischen Übernahme der Krim nicht militärisch entgegenzustellen.⁷⁰ *Zweitens* begrenzte Sanktionen gegenüber Russland in unterschiedlicher Form, insbesondere das Verbot für amerikanische Unternehmen, Technologie und Ausrüstung an vier staatliche Energiefirmen in Russland zu liefern, zudem Restriktionen für das Land beim Zugang zum internationalen Kapitalmarkt, schließlich gezielte Reise- und Finanzsanktionen gegen bestimmte russische Personen.⁷¹ *Drittens* die Versicherung gegenüber den mittel- und osteuropäischen Nato-Mitgliedern, die Schutzzusage der Allianz gelte und werde militärisch untermauert, um die Abschreckung zu stärken. Gleichzeitig war Obama bemüht, der um sich greifenden Rede von einem »neuen Kalten Krieg« entgegenzuwirken.⁷²

65 Siehe Ruth Deyermond, »Assessing the Reset: Successes and Failures in the Obama Administration's Russia Policy, 2009–2013«, in: *European Security*, 22 (2013) 4, S. 500–523.

66 Zu Entwicklung und Funktion des Anti-amerikanismus siehe Denis Volkov, »The Evolution of Anti-Americanism in Russia«, Moskau: Carnegie Moscow Center, 22.6.2015.

67 Siehe Rachel Oswald, »Chill with Russia Brings Nuclear Insecurity«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 2.11.2015.

68 »Putin acted in Ukraine in response to a client state that was about to slip out of his grasp. And he improvised in a way to hang on to his control there.« Obama zitiert in Jeffrey Goldberg, »The Obama Doctrine«, in: *The Atlantic*, April 2016.

69 Ryan Lucas/Connor O'Brien, »Guns or Butter for Ukraine?«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 16.11.2015, S. 2–27.

70 Siehe Josh Rogin/Eli Lake, »U.S. Told Ukraine to Stand Down as Putin Invaded«, in: *Bloomberg View* (online), 21.8.2015.

71 Siehe Elizabeth Rosenberg/Zachary K. Goldman/Daniel Drezner/Julia Solomon-Strauss, *The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of U.S. Financial Sanctions*, Washington, DC: Center for a New American Security, 2016, S. 23.

72 Zum Ansatz der Obama-Administration siehe Samuel Charap/Jeremy Shapiro, »Consequences of a New Cold War«, in: *Survival*, 57 (2015) 2, S. 37–46.

Neue Konfrontation und ihre Folgen

Ob wir uns bereits in einem »neuen Kalten Krieg« befinden oder ein solcher zumindest wahrscheinlich, vielleicht unausweichlich ist, darüber wird viel diskutiert. Nun ist es naheliegend, die Folie des Kalten Krieges warnend, ja vielleicht als Blaupause für gegenwärtige und künftige Entwicklungen heranzuziehen. Analytisch dürfte dies jedoch problematisch sein, denn schon der Begriff des »Kalten Krieges« ist weniger Konzept als Metapher. Erinnert sei daran: Mit dem Kalten Krieg war ursprünglich eine historische Periode im Ost-West-Verhältnis gemeint, die Anfang der 1970er Jahre von der Entspannung abgelöst wurde, der Phase der *Détente*. Ende dieses Jahrzehnts kam es wieder zu einer Periode erhöhter Spannungen, damals mitunter als »zweiter Kalter Krieg« bezeichnet. Nach Zerfall der Sowjetunion war dann weithin vom Ende des Kalten Krieges die Rede. Analytisch präziser ist es jedoch, vom Ende des Ost-West-Konflikts zu sprechen, vom Ende jenes Konfliktsyndroms aus ideologischem Antagonismus, Sicherheitsdilemma, Rüstungskonkurrenz und globaler Machtrivalität.⁷³

Droht jetzt wieder die Verfestigung eines solchen Konfliktsyndroms? Der Kommunismus entfaltete eine weltweite ideologische Ausstrahlung, der machtpolitische Ausgriff der Sowjetunion war tendenziell global, ihr militärisches Potential dem des Westens – zumindest in dessen Wahrnehmung – ebenbürtig, in Europa auf konventioneller Ebene gar überlegen, und die Konfrontation in eine bipolare Struktur der Weltpolitik eingebettet. Diese Elemente fehlen in der gegenwärtigen Konstellation. Doch das heißt keineswegs, die neue Machtrivalität berge nicht das Risiko einer militärischen Eskalation, wie es während des Ost-West-Konflikts einen weiten Schatten warf. Die damalige Konfrontation wurde durch informelle Regeln und Regime gemäßigt, die in den letzten Jahrzehnten verloren gegangen sind. Geschwunden scheint auch die Sensibilität der Politik im Umgang mit militärischen Risiken und dabei gerade mit dem Risiko einer poten-

⁷³ Zu dieser Sicht siehe Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991, S. 20–26; der Begriff »Konfliktsyndrom« findet sich bei Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1988.

tiellen nuklearen Eskalation, sollte die Abschreckung versagen.⁷⁴

Was sich deutlich abzeichnet, ist die Wiederkehr der alten Probleme und Dilemmata der sogenannten erweiterten Abschreckung, also der Fähigkeit der USA, Angriffe auf verbündete Staaten abzuschrecken.⁷⁵ Während des Ost-West-Konflikts war das Glaubwürdigkeitsproblem erweiterter Abschreckung eine Frage, die die Nato immer wieder beschäftigte.⁷⁶ Die Antwort lag hauptsächlich in der Stationierung multinationaler Truppen entlang der deutsch-deutschen Grenze, in deren Ausrüstung mit taktischen Nuklearwaffen und in der sogenannten nuklearen Teilhabe, die der Bundesrepublik zumindest symbolisch eine gewisse Mitsprache bei der atomaren Abschreckung eröffnete. All dies war eingebettet in die Strategie »flexibler Erwidern« (*Flexible Response*), die der Sowjetunion signalisierte, sie werde ihre konventionelle Überlegenheit in Europa nicht nutzen können, ohne eine Eskalation zum Nuklearkrieg zu riskieren. Das heutige Russland hat zwar nicht die Fähigkeit zu raumgreifenden Offensiven in den westlichen Teilen Europas, wohl aber dazu, in den baltischen Staaten und auch in Teilen Polens schnelle territoriale Gewinne zu erzielen. Die baltischen Staaten lassen sich mit den derzeitigen

⁷⁴ Siehe Paul J. Saunders, »Seven Ways a New Cold War with Russia Will Be Different«, in: *The National Interest*, 11.5.2014; Matthew Rojansky, »The Geopolitics of European Security and Cooperation: The Consequences of U.S.-Russia Tensions«, in: *Security and Human Rights*, 25 (2014), S. 169–179; zu Ähnlichkeiten mit der Entstehung des historischen Kalten Krieges siehe Robert Legvold, »Managing the New Cold War«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 4, S. 74–84; zum Wiederausbruch des Machtkonflikts siehe auch Dmitri Trenin, *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great Power Rivalry*, Moskau: Carnegie Moscow Center, Juli 2014.

⁷⁵ Dazu siehe etwa Michael Rühle, »Konventionell und nuklear. Die Rückkehr der Abschreckung ist unvermeidlich«, in: *Internationale Politik*, Januar/Februar 2016, S. 4–9; zu den damit aufgeworfenen Problemen siehe auch Oliver Meier, *Deutschland und die nukleare Abschreckung. Zwischen Ächtung und Aufwertung von Atomwaffen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 97/2015).

⁷⁶ Zur Nato-Strategie während des Ost-West-Konflikts siehe etwa Michael O. Wheeler, »NATO Nuclear Strategy, 1969–90«, in: Gustav Schmidt (Hg.), *A History of NATO – The First Fifty Years*, Bd. 3, Houndsmills 2001, S. 121–139.

Kräften nicht verteidigen; sie wären – wie es »war games« auf amerikanischer Seite nahelegen – in wenigen Tagen überrannt.⁷⁷

Grundsätzlich gibt es für die USA und die Nato zwei strategische Optionen, um die Abschreckung gegen einen solchen Vorstoß Russlands zu stärken. Sie können entweder darauf setzen, dass Moskau das Risiko einer Eskalation durch den Westen scheut, sei es einer vertikalen durch den Einsatz nuklearer Waffen, sei es einer horizontalen in Gestalt der geographischen Ausweitung des militärischen Konflikts. Oder sie können die regionale Überlegenheit Russlands konterkarieren und ein entsprechendes konventionelles Gegengewicht aufbauen, um so die Last der Eskalation der russischen Seite aufzuerlegen. Eine solche Strategie der Abschreckung durch Erfolgsverweigerung (»deterrence by denial« im Unterschied zu »deterrence by punishment« im klassischen Jargon) würde jedoch eine dauerhafte Vornestationierung beträchtlicher militärischer Verbände in den baltischen Staaten und im östlichen Teil Polens erfordern, flankiert von verstärkten schnellen Krisenreaktionskräften und der Fähigkeit, »follow-on forces« zu mobilisieren.⁷⁸ Vorschläge zur Stärkung konventioneller Abschreckung gehen bis zu einer Art Neuauflage des AirLand-Battle-Konzepts aus den 1980er Jahren und dem Aufbau von Fähigkeiten zur weitreichenden Bekämpfung gegnerischer Kräfte.⁷⁹ Doch ein massiver Ausbau der Kräfte zur konventionellen Verteidigung der baltischen Staaten im Sinne einer Abschreckung durch Erfolgsverweigerung wäre, so kritische Stimmen in der amerikanischen Debatte, geradezu das Rezept dafür, die militärische Konfrontation zu intensivieren. Denn daraus ergäbe sich eine militärische Verwundbarkeit

von Sankt Petersburg und Kaliningrad, auf die wiederum Russland reagieren würde.⁸⁰

Der Versuch, konventionelle Abschreckung zu stärken, wäre zudem die Antwort auf eine Art der Bedrohung, die selbst aus Sicht der baltischen Staaten nicht die eigentliche ist. Als Hauptproblem gilt vielmehr die Verwundbarkeit gegenüber einer gegnerischen Vorgehensweise, die unter dem etwas schillernden Begriff der »hybriden« Kriegführung diskutiert wird. Diese nutzt sowohl reguläre als auch irreguläre, eher mit Guerilla-Taktiken verbundene Instrumente. Auf eine solche Form der Intervention, wie sie auf der Krim und im Osten der Ukraine zu sehen war, geben konventionelle Abschreckung und militärische Verteidigung nicht wirklich eine Antwort, zumal wenn sich die hybride Kriegführung auf Teile der einheimischen Bevölkerung stützen kann, im konkreten Fall die russische Bevölkerung.⁸¹

Mit der *European Reassurance Initiative*, die Präsident Obama im Juni 2014 ankündigte, wollen die USA ihre Schutzzusage für die Sicherheit und territoriale Integrität der Verbündeten untermauern. Ursprünglich als kurzfristige Krisenreaktion ins Leben gerufen, handelt es sich mittlerweile um eine längerfristige Initiative, die darauf zielt, die Einsatzbereitschaft für den Fall eines Konflikts mit Russland zu erhöhen und so die Abschreckung zu stärken. Zu den eingeleiteten Maßnahmen gehören die Verbesserung der militärischen Infrastruktur in Europa und die verstärkte Präsenz amerikanischer Streitkräfte. Letzteres geschieht auf Rotationsbasis, damit formell nicht gegen die Zusage in der Nato-Russland-Grundakte von 1997 verstoßen wird, keine zusätzlichen substantiellen Kampfverbände dauerhaft in den Beitrittsländern zu stationieren.⁸² Auch wollte die Obama-Administration darauf verzichten, offensive Systeme einzuführen, die das russische Territorium bedrohen.⁸³ Die auf dem

⁷⁷ Siehe Dan De Luce, »If Russia Started a War in the Baltics, NATO Would Lose – Quickly«, in: *Foreign Policy*, 3.2.2016.

⁷⁸ Zu den Optionen siehe Elbridge Colby/Jonathan Solomon, »Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe«, in: *Survival*, 57 (2015/2016) 6, S. 21–50; ferner Kathleen H. Hicks/Heather A. Conley, *Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe: Phase I Report*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Februar 2016; R. Reed Anderson u.a., *Strategic Landpower and a Resurgent Russia: An Operational Approach to Deterrence*, Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, Mai 2016; zu den mit der neuen Situation aufgeworfenen Problemen für die Verteidigungsplanung der Nato siehe auch Rainer L. Glatz/Martin Zapfe, *Nato-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau. Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 95/2015).

⁷⁹ So Mark Gunzinger/Jacob Cohn, »How to Secure NATO's Frontline States«, in: *Breaking Defense* (online), 3.8.2016.

⁸⁰ Michael Kofman, »Fixing NATO Deterrence in the East or: How I Learned to Stop Worrying and Love NATO's Crushing Defeat by Russia«, in: *War on the Rocks* (Blog), 12.5.2016.

⁸¹ So Alexander Lanoszka, »Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe«, in: *International Affairs*, 92 (2016) 1, S. 175–195.

⁸² Da diese Zusage in dem Dokument mit der Ergänzung »in der gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumgebung« versehen war, gibt es Stimmen, die die Nato nicht mehr daran gebunden sehen. So etwa Luke Coffey/Daniel Kochis, *The U.S. Needs to Get Its Baltic Posture Right*, Washington, DC: The Heritage Foundation, 29.2.2016.

⁸³ Siehe Lisa Sawyer Samp/Mark F. Cancian, *The European Reassurance Initiative*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 9.2.2016.

Warschauer Nato-Gipfel im Juli 2016 beschlossene Vornestationierung multinational zusammengesetzter Bataillone in Polen und den baltischen Staaten – auf Rotationsbasis – entspricht dem von der Obama-Administration eingeschlagenen Kurs. Der Abschreckungseffekt dieser begrenzten Kräfte soll offenbar darin liegen, dass jede militärische Aggression gegen eines dieser Länder sofort die Allianz involvieren würde, mit all den damit verbundenen Weiterungen.

Doch schon allein die Stärkung der konventionellen Abschreckung, darunter die Vornestationierung von Streitkräften, die Planungen zur Heranführung von Verstärkungen und die notwendige Sicherung der Seeverbindungen, könnte eine Rüstungsdynamik in Gang setzen, die wechselseitig das Sicherheitsdilemma verschärft und den amerikanisch-russischen Antagonismus militärisch verfestigt.⁸⁴ Die neue Abschreckungspolitik in Europa wird zudem kaum, wie gelegentlich angenommen oder erhofft, auf die konventionelle Ebene beschränkt bleiben.⁸⁵ Die Glaubwürdigkeit erweiterter Abschreckung beruhte immer auf der Option nuklearer Eskalation. In diesem Kontext sind denn auch die entsprechenden Signale im Abschlussdokument des Warschauer Gipfels zu verstehen. Dort heißt es, die Nato bleibe ein »nukleares Bündnis«, und im Falle einer Bedrohung der fundamentalen Sicherheit eines Mitgliedstaates habe sie die Fähigkeit und die Entschlossenheit, einem Gegner inakzeptable Kosten aufzuerlegen.⁸⁶ Wenn es, wie gelegentlich in der Diskussion vorgeschlagen,⁸⁷ zur Vornestationierung taktischer Nuklearwaffen käme, dann würde

84 Zu einigen der militärischen Aspekte siehe Julian E. Barnes/Gordon Lubold, »U.S. Military Officials Aim to Bolster Troop Presence in Europe«, in: *The Wall Street Journal*, 8.11.2015.

85 So bei Thomas Wright, »How to Contain Russia without a New Cold War«, *Order from Chaos* (Blog), 24.2.2015.

86 North Atlantic Treaty Organization, »Warsaw Summit Communiqué«, 9.7.2016, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm> (aufgerufen am 1.9.2016).

87 So von Matthew Kroenig, »Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War«, in: *Survival*, 57 (2015) 1, S. 49–70 (65); Jacek Durkalec/Matthew Kroenig, »NATO's Nuclear Deterrence: Closing Credibility Gaps«, in: *The Polish Quarterly of International Affairs*, 92 (2016) 1, S. 37–50; A. Wess Mitchell/Jakub Grygiel, »Predators on the Frontier«, in: *The American Interest*, 11 (2016) 5; die Idee, Polen in die nukleare Teilhabe einzubeziehen, mit zum Abwurf von Atombomben geeigneten Flugzeugen auszustatten und im Land B61-Schwerkraftbomben zu lagern, wird diskutiert in Evan Braden Montgomery, *Extended Deterrence in the Second Nuclear Age: Geopolitics, Proliferation, and the Future of U.S. Security Commitments*, Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016, S. 32f.

damit die Zusage in der Nato-Russland-Grundakte aufgekündigt, auf dem Gebiet der neuen Mitgliedstaaten keine Atomwaffen zu stationieren. Zum ersten Mal seit Ende des Ost-West-Konflikts gibt es in der Nato wieder Überlegungen, Übungen mit Blick auf Szenarien durchzuführen, in denen es zu einer nuklearen Eskalation kommen könnte.⁸⁸ Die Gefahr eines Nuklearkriegs in Europa als Ergebnis einer Kriseneskalation droht zurückzukehren.⁸⁹

Jedenfalls bedeuten das zunehmende Gewicht erweiterter Abschreckung und die Rückversicherung der Verbündeten, dass die nukleare Dimension der amerikanisch-russischen Beziehungen eine größere Rolle spielen wird als bisher – mit all den damit verbundenen Problemen und Risiken für die strategische Stabilität, die auf einer gesicherten nuklearen Zweitschlagfähigkeit beruht. Auf US-Seite dürfte diese Fähigkeit in absehbarer Zeit nicht gefährdet sein; zumindest spielt die Perception einer Verwundbarkeit gegenüber einem russischen Erstschatz in der amerikanischen Diskussion – im Unterschied zur Hochphase des Ost-West-Konflikts – keine Rolle mehr. Anders ist dies auf russischer Seite. Dort wird befürchtet, die USA könnten im Zuge der waffentechnologischen Entwicklung, darunter auch des Cyberwarfare, das Potential erlangen, Russlands Zweitschlagfähigkeit auszuschalten.⁹⁰ Doch nicht nur wegen möglicher Verwundbar-

88 Der britische Vertreter bei der Nato, Sir Adam Thomson, hat die dahinter stehende Logik benannt: »It is safe to say the U.K. does see merit in making sure we know how, as an alliance, to transition up the escalatory ladder in order to strengthen our deterrence.« Zitiert in John M. Donnelly, »Close Encounters«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 9.11.2015, S. 16–25 (19).

89 Entsprechende Szenarien sind vielleicht am ehesten für einen eskalierenden militärischen Konflikt in den baltischen Staaten denkbar, siehe Loren B. Thompson, »Why the Baltic States Are Where Nuclear War Is Most Likely to Begin«, in: *The National Interest*, 20.7.2016.

90 Ausführlich zu dieser Problematik siehe Elbridge Colby, *The Role of Nuclear Weapons in the U.S.-Russian Relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, Task Force on U.S. Policy toward Russia, Ukraine, and Eurasia Project, 26.2.2016 (Task Force White Paper). Die russischen Besorgnisse sind auch vor dem Hintergrund der seit gut einem Jahrzehnt in den USA geführten, in Russland natürlich aufmerksam verfolgten Debatte darüber zu sehen, ob die USA in Reichweite des »nuklearen Primats« sind: der Fähigkeit zum entwaffnenden Erstschatz. Siehe Keir A. Lieber/Daryl G. Press, »The Rise of U.S. Nuclear Primacy«, in: *Foreign Affairs*, 85 (2006) 2, S. 42–54; ausführlicher siehe dies., »The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy«, in: *International Security*, 30 (2006) 4, S. 7–44; rückblickend auf die Diskussionen dies., »The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence, and Conflict«, in: *Strategic Studies Quarterly*, Frühjahr 2013, S. 3–14.

keiten auf strategischer Ebene dürfte jeder militärische Konflikt zwischen Nato und Russland vom Risiko eines Atomwaffen-Einsatzes überschattet sein. Dies gilt auch deshalb, weil die Option der nuklearen Eskalation eines konventionellen Konflikts immer gegeben ist. Auf Seiten der Nato war dies unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts eine Option im Rahmen der Strategie flexibler Erwidmung; damit sollte der Sowjetunion vor Augen geführt werden, dass jeder konventionelle Angriff ein unkalkulierbares Risiko berge. Heute wird viel über eine russische Strategie der »Eskalation zur Deeskalation« spekuliert – demnach könnte Moskau versuchen, eine Kriegsbeendigung zu erzwingen, bevor die USA überlegene konventionelle Kräfte einsetzen.⁹¹

Im Übrigen dürfte die Rückkehr der alten sicherheitspolitischen Themen auch bedeuten, dass das klassische Allianz-Sicherheitsdilemma⁹² in neuer Variante wiederkehrt. Staaten an der Ostflanke des Bündnisses – wie die baltischen – dürften besorgt bleiben, dass die Maßnahmen zur Abschreckung Russlands zu weich ausfallen und sie selbst, sollte es hart auf hart kommen, preisgegeben werden könnten. Andere Staaten fürchten möglicherweise, eine zu entschlossene, zu provokative Politik gegenüber Moskau erhöhe das Risiko, in eine militärische Konfrontation verwickelt zu werden.⁹³ Die USA müssen als Führungsmacht im Bündnis den exponierten kleineren Staaten die Sorge nehmen, im Ernstfall nicht auf die Schutzgarantie vertrauen zu können, weil die USA und andere Staaten womöglich fürchten, in eine hochriskante Eskalationsdynamik zu geraten. Gleichzeitig muss Washington den Verbündeten, aber insbesondere auch befreundeten Staaten, für die keine Sicherheitsgarantie gilt, deutlich machen, dass es keine Blankozusagen gibt, die zu risikobereitem Verhalten ermutigen könnten.⁹⁴

⁹¹ Ausführlich zu dieser Problematik siehe Colby, *The Role of Nuclear Weapons* [wie Fn. 90]; zur russischen Nukleardoktrin siehe Olga Olikier, *Russia's Nuclear Doctrine: What We Know, What We Don't, and What That Means*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Mai 2016.

⁹² Grundsätzlich dazu siehe Glenn H. Snyder, »The Security Dilemma in Alliance Politics«, in: *World Politics*, 38 (1984) 4, S. 461–495.

⁹³ Einige Überlegungen dazu bei Jean-Yves Haine, »A New Gaullist Moment? European Bandwagoning and International Polarity«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 5, S. 991–1008 (998ff).

⁹⁴ Dazu Graham Allison/Dimitri K. Simes, »Russia and America: Stumbling to War«, in: *The National Interest*, 20.4.2015.

Insbesondere die »nukleare Dimension«⁹⁵ des Allianz dilemmas, die aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation wohlbekannt ist, dürfte virulent werden. Damals gab es bei europäischen Verbündeten, darunter der Bundesrepublik, Zweifel an der Glaubwürdigkeit von Washingtons Sicherheitsgarantie. Befürchtet wurde eine nukleare »Abkopplung« Europas – demnach wären die USA unter den Bedingungen wechselseitiger Vernichtungsfähigkeit womöglich nicht bereit, ihre strategischen Atomwaffen einzusetzen, sofern eine Bedrohung durch die Sowjetunion nur auf Westeuropa zielen würde. Dieser Sorge sollte Anfang der 1980er Jahre die Stationierung atomarer Mittelstreckenraketen in Westeuropa entgegenwirken. Doch die Stärkung der erweiterten nuklearen Abschreckung vergrößerte insbesondere in der deutschen Öffentlichkeit die Furcht, Europa würde zum Schlachtfeld eines Nuklearkriegs, sollte die Abschreckung versagen. Falls im Zuge einer weiteren Verhärtung der Beziehungen zwischen Nato und Russland die nukleare Dimension an Bedeutung gewinnen wird, wären die USA mit altbekannten Fragen des Allianzmanagements in Europa konfrontiert. Dann wäre sicher lauter als bisher die Frage zu vernehmen, wie es um die Fähigkeiten der Nato bestellt ist, auf eine mögliche nukleare Eskalation Russlands mit entsprechenden Schritten zu reagieren, ohne dass die USA den Einsatz ihrer strategischen Atomwaffen androhen müssen.⁹⁶ Das traditionelle Glaubwürdigkeitsdilemma erweiterter Abschreckung würde sich im Rahmen der Abschreckungslogik in aller Schärfe stellen.

Folgt man dieser Logik, ist es womöglich nur eine Frage der Zeit, bis erste Stimmen nahelegen, den INF (*Intermediate Range Nuclear Forces*)-Vertrag aufzukündigen und landgestützte nukleare Mittelstreckenraketen in Europa zu stationieren. Das gilt zumal deshalb, weil Russland aus Sicht Washingtons gegen diesen Vertrag verstößt, der Besitz, Produktion und Flugerprobung aller bodengestützten ballistischen Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite von 500 bis 5500 Kilometer verbietet. Nicht zuletzt auf

⁹⁵ Dazu Snyder, »Security Dilemma in Alliance Politics« [wie Fn. 92], S. 491ff.

⁹⁶ Wie es in einem vom Nato Defense College veröffentlichten Report heißt: »At present the Alliance capability to assure a response to a limited nuclear attack without resorting to the strategic forces of Allies is arguably not credible.« Andy Corbett, *Deterring a Nuclear Russia in the 21st Century: Theory and Practice*, Rom: Research Division, NATO Defense College, Juni 2016, S. 6.

Drängen des US-Kongresses hat das Pentagon bereits mögliche Reaktionen auf eine potentielle Bedrohung durch russische Mittelstreckenraketen untersucht. Das Ergebnis dieses Berichts unterliegt der Geheimhaltung. Ob die USA bei einem Zusammenbruch des INF-Vertrags neue Mittelstreckenraketen entwickeln oder notfalls das Raketenabwehrsystem in Europa gegen russische Raketen ausrichten würden, lässt sich nicht sagen. Jedenfalls wäre eine erneute Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen allianzpolitisch aller Voraussicht nach eine höchst kontroverse Option.⁹⁷

⁹⁷ Siehe Amy Wolf, *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*, Washington, DC: Congressional Research Service, 13.4.2016, bes. S. 25ff.

Die ordnungspolitische Herausforderung

Ob Russland oder insbesondere China »revisionistische Mächte« mit anderen globalen Ordnungsvorstellungen sind, die über eigene Einflussphären die liberale internationale Ordnung untergraben wollen, mag strittig bleiben.⁹⁸ Nicht ignorieren lässt sich jedoch, dass beide Länder so etwas wie eine eigene Einflussphäre beanspruchen – was den amerikanischen Ordnungsvorstellungen zuwiderläuft. Insofern diente Washingtons Reaktion auf die Annexion der Krim auch als Signal über den unmittelbaren Fall hinaus.⁹⁹

Einflussphäre ist ein Terminus, der weithin negative Konnotationen hat. Die Ablehnung solcher geopolitischen Zonen gehört seit Jahrzehnten zum Standardrepertoire von Washingtons offizieller außenpolitischer Rhetorik.¹⁰⁰ Dass Einflussphären von Großmächten im Widerspruch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker stünden und daher illegitim seien, ist tief in der außenpolitischen Ideologie der USA verwurzelt. Der amerikanische Widerstand gegen Einflussphären, sei es in den 1930er Jahren gegen die japanische in Asien, sei es heute gegen die russische

in Eurasien, kann jedoch als »heuchlerisch« erscheinen. Schließlich haben die USA traditionell in Lateinamerika eine Einflussphäre beansprucht und nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa und Asien Bündnisysteme geschaffen, die ihnen militärischen Zugang und politischen Einfluss garantierten. Allerdings handelt es sich dabei im vorherrschenden Verständnis nicht um Einflussphären, werden andere Staaten doch nicht unterdrückt, sondern geschützt.¹⁰¹

Als die US-Administration unter George H.W. Bush zu Beginn der 1990er Jahre den strategischen Ansatz amerikanischer Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt auf den Weg brachte, wurde die Idee zwar diskutiert, ob man den beiden Großmächten Russland und China Einflussphären zugestehen sollte. Doch wurde dies zugunsten einer strategischen Grundorientierung verworfen, die auf Bewahrung von Amerikas überlegener Position setzte und darauf abzielte, andere Mächte daran zu hindern, geopolitisch kritische Regionen zu dominieren. Die unipolare Welt unter Führung der USA sollte gesichert, das Entstehen einer multipolaren Welt samt dem damit befürchteten Risiko von Kriegen zwischen den Großmächten verhindert werden.¹⁰²

Selten wird die ordnungspolitische Rolle von Einflussphären positiv gesehen. Wer ihnen eine förderliche Funktion zuschreibt, ja die Anerkennung von Einflussphären zwischen Großmächten geradezu als Voraussetzung für deren globale Kooperation sieht – weil sie so befreit sind vom ständigen Gefühl der Unsicherheit –, der kämpft gegen ein dominantes Narrativ, zumal wenn noch offen ausgesprochen wird, dass auch die USA eine Einflussphäre beanspruchten.¹⁰³ Die in den USA vorherrschende Sichtweise setzt es mit Appeasement gleich, Einflussphären anderer Großmächte zu akzeptieren. Dem liegt die Annahme zugrunde, nicht Sicherheit, sondern Machtstreben sei das treibende Motiv »revisionistischer« Staaten wie

98 Zu unterschiedlichen Positionen siehe G. John Ikenberry, »The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 3, S. 80–90; Thomas Wright, »China and Russia vs. America: Great-Power Revisionism Is Back«, in: *The National Interest*, 27.4.2015; Walter Russell Mead, »The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 3, S. 69–79.

99 »America's investment in Ukraine is about far more than protecting the choice of a single European country. It is about protecting the rule-based system across Europe and globally. It's about saying »no« to borders changed by force, and to big countries intimidating their neighbors or demanding spheres of influence.« So Victoria Nuland, Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs, »State's Nuland at Senate Foreign Relations Hearing on Ukraine«, 10.3.2015, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/03/20150310313981.html#axzz40RA0ZTa5>> (aufgerufen am 9.9.2016).

100 Durchaus im Unterschied zur Konzeption internationaler Ordnung, wie sie von Washington in den Planungen für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entworfen wurde. Denn die unter US-Präsident Roosevelt konzipierte Ordnungsvorstellung beruhte darauf, dass die Großmächte für Frieden und Stabilität in ihren jeweiligen Einflussregionen sorgen sollten. Siehe etwa Paul C. Avey, »Confronting Soviet Power: U.S. Policy during the Early Cold War«, in: *International Security*, 36 (2012) 4, S. 151–188 (166ff).

101 Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 2009, S. 174.

102 So rückblickend einer der an den Debatten beteiligten Planer: Zalmay Khalilzad, »4 Lessons about America's Role in the World«, in: *The National Interest*, 23.3.2016.

103 So Jeremy Shapiro, »Defending the Defensible: The Values of Spheres of Influence in U.S. Foreign Policy«, *Order from Chaos* (Blog), 11.3.2015.

Russland und China, und der Anspruch auf Einfluss-sphären bilde nur einen Vorwand für Aggression. Insofern könnten solche Großmächte nie zufriedengestellt werden; man müsse ihnen früh entgegen-treten, wie es in den 1930er Jahren bei Deutschland und Japan versäumt worden sei.¹⁰⁴

Nun ist die Anerkennung von Einfluss-sphären kei-neswegs unvereinbar mit einer regelbasierten libera-len Ordnung; unvereinbar damit ist die Androhung oder Anwendung von Gewalt, nicht aber die Aus-übung anderer Formen der Einflussnahme. Einfluss-sphären unter Ausschluss militärischer Gewalt kön-nen daher sehr wohl eine ordnungsstiftende, friedens-bewahrende Funktion haben, indem sie das Risiko eines militärischen Konflikts zwischen Großmächten reduzieren. Für die USA stellt sich die grundlegende Frage: Sind sie bereit, Russland und China eine solche Form der Einfluss-sphäre zuzugestehen und eine Poli-tik des Ausgleichs zu betreiben, oder verfolgen sie eine geopolitisch orientierte Hegemonialpolitik, die ande-ren Großmächten jegliche Form von Einfluss-sphären zu bestreiten sucht?¹⁰⁵

Wie die USA auf die ordnungspolitische Heraus-forderung reagieren werden, zumal nach dem anste-henden Wechsel im Weißen Haus, ist ungewiss. Ein Präsident Trump wäre – zumindest gemessen an seinen Äußerungen im Wahlkampf – vielleicht eher offen für ein Denken in Einflusszonen als eine Präsi-dentin Clinton. Doch die punktuellen Aussagen beider Kandidaten im Wahlkampf lassen keine kohärenten Überlegungen zu einer spezifischen Russland-Politik erkennen.¹⁰⁶ Sicher ist nur: Die Erweiterung der west-lichen Institutionen war 25 Jahre lang mit der Hoff-nung verbunden, die Stabilität auf dem europäischen

Kontinent zu sichern. Jetzt geht diese Erweiterung offenkundig mit Risiken für die Stabilität einher.¹⁰⁷ Wie eine »neue« Sicherheitsordnung aussehen würde, auf welchen Kompromissen sie beruhen müsste, das wird erst ansatzweise diskutiert. Immerhin zeichnen sich in manchen Beiträgen die Umriss einer solchen Ordnung ab: Die territoriale Integrität der Ukraine müsste garantiert, ihre Mitgliedschaft in der Nato ausgeschlossen sein; die Annäherung des Landes an die EU – über das inzwischen unterzeichnete Assoziie-rungsabkommen – wäre so zu gestalten, dass sie kom-patibel ist mit dem Freihandel zwischen Ukraine und Russland; die OSZE müsste aufgewertet werden.¹⁰⁸

Allianzpolitisch und innenpolitisch wäre es für jede amerikanische Administration sicherlich ein Balance-akt, ein entsprechendes Ordnungskonzept zu verfol-gen. Im Kongress gäbe es vermutlich einen Aufschrei, sollte einer weiteren Ausdehnung der Nato eine Ab-sage erteilt oder, wie gelegentlich vorgeschlagen, über den neutralen Status eines Pufferstaats Ukraine¹⁰⁹ oder ein Finnland ähnliches Arrangement¹¹⁰ disku-tiert werden. Die Ukraine als »Brücke zwischen Russland und dem Westen statt als Außenposten einer Seite«, um eine Formulierung Henry Kissingers aufzugreifen, wäre vermutlich eine Metapher, die weniger Irritationen hervorriefe.¹¹¹ Aber es würde ja vielleicht ausreichen, wenn die Nato ihre »Open Door«-Rhetorik zurückstufte, eher Kosten-Nutzen-Kriterien für Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder akzentuiert und sich mit einer Sprachregelung be-scheidet, die Artikel 10 des Nordatlantikvertrags ent-spricht – dass die Vertragsparteien im Konsens jeden europäischen Staat als Mitglied einladen können, der in der Lage ist, zur Sicherheit des nordatlantischen

104 So Robert Kagan, »The United States Must Resist a Return to Spheres of Interest in the International System«, *Order from Chaos* (Blog), 19.2.2015.

105 Siehe Amitai Etzioni, »Spheres of Influence: A Reconceptualization«, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 39 (2015) 2, S. 117–132. Umfassend zu Einfluss-sphären und ihrer ordnungspolitischen Funktion siehe Susanne Hast, *Spheres of Influence in International Relations: History, Theory and Politics*, Farnham 2014.

106 Das Thema Russland spielt in den amerikanischen Medien zwar eine große Rolle, aber vor allem wegen eines Moskau zugeschriebenen Hackerangriffs auf das Democratic National Committee, der angeblichen russischen Einmischung in den Wahlkampf sowie der Beziehungen von Trump und Mitgliedern seines Wahlkampfteams zu Russland. Das reicht bis zu verschwörungstheoretisch anmutenden Verdächtigungen, Trump sei ein Einflussagent Moskaus. Siehe Matthew Rojansky, »Trump and Clinton Have No Idea How to Deal With Putin«, in: *Foreign Policy* (online), 24.8.2016.

107 So die These von Samuel Charap/Jeremy Shapiro, *A New European Security Order: The Ukraine Crisis and the Missing Post-Cold War Bargain*, Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique, 8.12.2014 (Note no. 15/2014).

108 Siehe die in diese Richtung gehenden Überlegungen von Michael O'Hanlon/Jeremy Shapiro, »Crafting a win-win-win for Russia, Ukraine and the West«, in: *The Washington Post*, 7.12.2014; Michael O'Hanlon, »U.S.-Russian Relations beyond Obama«, *Order from Chaos* (Blog), 20.4.2016; Peter van Ham, *The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain*, The Hague: Clingendael Institute, November 2015.

109 So der Vorschlag von John J. Mearsheimer, »Why the Ukraine Crisis is the West's Fault«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 3, S. 77–89.

110 So der Vorschlag von Zbigniew Brzezinski im Gespräch mit Adam Garfinkle: »Coping with Crimea, In Ukraine And Beyond«, in: *The American Interest*, 6.3.2014.

111 So Henry Kissinger in einer Rede in Moskau, abgedruckt in: *The National Interest*, 4.2.2016.

Gebietes beizutragen.¹¹² Wenn so etwas wie eine russische Einflussosphäre anerkannt würde, dann dürfte dies ohnehin auf informellem Weg und in unausgesprochener Weise geschehen, auf faktischen Kompromissen beruhend.

112 So angeregt von Kroenig, »Facing Reality« [wie Fn. 87], S. 59. Zu den Optionen der Erweiterungspolitik – Festhalten am bisherigen, also prinzipiell offenen Kurs oder Orientierung an strategischen Kosten- und Nutzenkriterien – siehe Andrew T. Wolff, »The Future of NATO Enlargement after the Ukraine Crisis«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 5, S. 1103–1121.

Schlussbemerkung

Vertrauens- und transparenzschaffende Maßnahmen sowie konventionelle Rüstungskontrolle sind die traditionellen Instrumente, um dem Sicherheitsdilemma die Schärfe zu nehmen und Eskalationsrisiken zu verringern. Dazu gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen, was die heutige Situation der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen angeht.¹¹³ Doch da der Konflikt im Kern ein machtpolitischer ist, in dem liberale Ordnungsvorstellungen auf geopolitische prallen, bedarf es eines ordnungspolitischen Diskurses.¹¹⁴ Wenn dieser sich nicht in einer sterilen Konfrontation erschöpfen soll, ist die Bereitschaft nötig, selbstkritisch die jeweils dominanten Narrative zu reflektieren – also die konträren Erklärungsmuster dafür, was zum Verfall der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen geführt hat.¹¹⁵

Den Anfang machen könnte ein transatlantischer Dialog darüber, was als primäre Triebkraft der russischen Außenpolitik in Europa zu gelten hat. Wenn Moskaus Außenpolitik in erster Linie innenpolitisch motiviert ist und das Feindbild USA dazu dient, Putins Herrschaft zu legitimieren, wird ein Kurswechsel in Washington nicht zur Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen führen können.¹¹⁶ Wenn aber

für Russland, wie Henry Kissinger konstatiert, Sicherheit immer auch eine geopolitische Grundlage hat¹¹⁷ und wenn russische Sicherheitspolitik vor allem von einer Mischung aus Unsicherheit und angenommener Gegnerschaft des Westens getrieben wird,¹¹⁸ dann muss das russische Sicherheitsverständnis berücksichtigt werden. Denn andernfalls könnte sich als Folge der amerikanisch-russischen Interaktion das Sicherheitsdilemma in Europa weiter verschärfen.

113 Siehe etwa Lukasz Kulesa, *Towards a New Equilibrium: Minimising the Risks of NATO and Russia's New Military Postures*, London: European Leadership Network, 2016 (Policy Brief); Wolfgang Richter, *Foundations and Crisis of the European Peace and Security Order*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2015; Matthias Dembinski/Hans-Joachim Schmidt/Hans-Joachim Spanger, *Einhegung: Die Ukraine, Russland und die europäische Sicherheitsordnung*, Frankfurt a.M.: Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2014.

114 Siehe die entsprechende Forderung Kissingers [Fn. 111], wenn er sagt: »Any effort to improve relations must include a dialogue about the emerging world order.« Und dann: »Russia should be perceived as an essential element of any new global equilibrium, not primarily as a threat to the United States.«

115 Zu diesen unterschiedlichen Narrativen siehe Sabine Fischer, *Eskalation der Ukraine-Krise. Gegensätzliche Interpretationen erschweren internationale Diplomatie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2014 (SWP-Aktuell 13/2014).

116 So Michael McFaul, U.S. House Foreign Affairs Committee Hearing »U.S. Policy towards Putin's Russia«, 14.6.2016. <<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160614/105061/HHRG-114-FA00-Wstate-McFaulM-20160614.pdf>> (aufgerufen am 14.9.2016).

117 Rede in Moskau [wie Fn. 111]. Zur Rolle geopolitisch-realistischen Denkens in der russischen Außenpolitik siehe auch Stephen Kotkin, »Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern«, in: *Foreign Affairs*, 95 (2016) 3, S. 2–9.

118 Zu dieser Sicht siehe Eugene Rumer, *Russia and the Security of Europe*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, Juni 2016, der zwischen 2010 und 2014 im U.S. National Intelligence Council für Russland und Eurasien zuständig war: »The combination of Russia's insecurity and its perception of the West's hostility to it has been the principal driver of Russian security policy. The rejection of expansion by NATO and EU into countries apparently genuinely viewed by Russian policymakers as within their sphere of privileged interests, coupled with the fear of the Western security and political order approaching Russia's borders, was the key motivator behind the war with Georgia and the undeclared war against Ukraine. This underlying Russian worldview is unlikely to change in the foreseeable future« (40).