

Amerikanische Russlandpolitik und europäische Sicherheitsordnung

Peter Rudolf

Die amerikanisch-russischen Beziehungen sind nach wie vor von zentraler Bedeutung für die europäische Sicherheitsordnung.¹ Zwar hängt die Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen gewiss nicht allein von der amerikanischen Politik ab, sondern ist Ergebnis einer strategischen Interaktion. Doch hier soll der Blick auf die amerikanische Seite gerichtet werden. Aus amerikanischer Sicht ist der Umgang mit Russland nicht die wichtigste, aber gewiss eine zentrale Herausforderung: der Umgang mit einem Staat, der sich von der lange erhofften Entwicklung zu einer liberalen Demokratie immer weiter entfernt hat; einem Staat, der eine Politik der Gegenmachtbildung verfolgt und eine Einflussphäre an seiner Peripherie beansprucht; einem Staat, dessen Zusammenarbeit in wichtigen globalen Fragen jedoch unabdingbar ist.

Für die amerikanische Außenpolitik haben sich mit der gewaltsamen Eingliederung der Krim und mit der Ukrainekrise strategische Parameter geändert, die mehr als zwei Jahrzehnte als gegeben angesehen werden konnten²: zum einen die Annahme, dass der europäische Kontinent im Wesentlichen stabil und sicher ist und die sicherheitspolitische Aufmerksamkeit sich anderen Regionen zuwenden kann; zum anderen die Annahme, dass Russland wenn schon nicht Partner, dann aber doch nicht mehr wirklich Gegner ist.³

-
- 1 Damit sind allgemein diejenigen formellen und informellen institutionellen Arrangements zu verstehen, die eine regelgeleitete gewaltfreie Interaktion zwischen souveränen Staaten ermöglichen und eine erwartungsstabile regionale Umwelt schaffen. Zum Ordnungsbegriff siehe Muthiah Alagappa, „The Study of International Order: An Analytical Framework“, in: Muthiah Alagappa (Hrs.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press 2003, S. 33–69.
 - 2 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.
 - 3 Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer umfassenderen Studie des Autors: *Amerikanische Russland-Politik und europäische Sicherheitsordnung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2016.

Zum strukturellen Kontext der Russlandpolitik

Die amerikanisch-russischen Beziehungen sind durch drei strukturelle Spezifika geprägt. Das ist *erstens* die strategische Interdependenz wechselseitiger Vernichtungsfähigkeit, die sich in einer latenten Nukleargegnerschaft niederschlägt. Russland gilt aus Sicht amerikanischer Militärs als das Land, das aufgrund seines nuklearen Potentials eine „existentielle Bedrohung“ der USA darstellen könnte, wie dies der neue Vorsitzende der Joint Chiefs of Staff, General Joseph Dunford, bei seiner Nominierung anhörung im Juli 2015 ausdrückte.⁴ Aufgrund der wechselseitigen Vernichtungsfähigkeit ist auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die atomare Rüstungskontrolle die zentrale Dimension der Beziehungen geblieben.⁵ Nirgendwo deutlicher zeigt sich dieses als in der stetigen Gefechtsbereitschaft; beide Seiten halten ihre strategischen Atomwaffen in ständiger Einsatzbereitschaft, um unter höchsten Zeitdruck die Entscheidung zu ihrem Einsatz treffen zu können, sobald die Frühwarnsysteme den Abschuss gegnerischer Raketen melden („launch on warning“).⁶

Ein *zweites* Strukturmerkmal der amerikanisch-russischen Beziehungen ist die gerade auch im Vergleich zu den amerikanisch-chinesischen Beziehungen niedrige wirtschaftliche Interdependenz – 2013 beliefen sich die amerikanischen Importe aus Russland auf 1,2 % der amerikanischen Importe, die Exporte auf 0,7 % aller amerikanischen Exporte; damit lag Russland auf Rang 28 bei den Exportmärkten. Auch bei den Auslandsinvestitionen spielt Russland kaum eine nennenswerte Rolle. Zum Vergleich: Der EU-Russlandhandel belief sich 2013 auf das 10fache.⁷

Ein *drittes* Strukturmerkmal ist die geopolitische Konkurrenz im post-sowjetischen Raum, die dazu beigetragen hat, dass die ordnungspolitischen Arrangements verfielen, mit denen der Ost-West-Konflikt (oder

4 Siehe Micah Zenko, „The Existential Angst of America’s Top Generals“, in: *Foreign Policy* (online), 4.8.2015.

5 Möglicherweise durchaus mit dem Effekt, das Gegnerschaftsverhältnis wachzuhalten, so zumindest Dmitry V. Suslov, *Breaking Vicious Circle of the US-Russia Relations*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics 2014.

6 Hierzu und zu den damit einhergehenden Risiken für die Krisenstabilität siehe Bruce Blair, „Could U.S.-Russia Tensions Go Nuclear?“, in: *Politico*, 27. November 2015.

7 Siehe Jim Nichol Coordinator, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, Washington: Congressional Research Service, March 31, 2014, S. 74.

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 Russlandpolitik unterentwickelt blieb.⁸ In der Ukraine-Frage kulminierte der geopolitische Machtkonflikt. Die Umwälzung in der Ukraine drohte, wie es eine RAND-Studie zusammenfasste, die russische Hoffnung zunichte zu machen, über den Einbezug der Ukraine in die Eurasische Union den russischen Einfluss im post-sowjetischen Raum zu stärken. Eine westlich orientierte, an die Europäische Union herangeführte Ukraine (offenbar war die EU mit Blick auf die Konsequenzen des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine geopolitisch blind) würde die Machtbalance verändern und es wahrscheinlicher werden lassen, dass der „strategische Alptraum“ Russlands Wirklichkeit würde: die Mitgliedschaft der Ukraine in der NATO.⁹

Die Charakteristika der Beziehungen wirken sich auch auf den gesellschaftlichen und den institutionellen Kontext aus, in dem die Russlandpolitik formuliert wird. So gibt es keine starken gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen an einer stabilen kooperativen Beziehung. Zumindest keine, die den traditionellen antirussischen Instinkten im Kongress, insbesondere unter den Republikanern, entgegenwirken und den bedrohungsorientiertem Diskurs in Frage stellen könnten, der nicht ohne Wirkung auf die öffentliche Meinung bleibt, zumal da Russland in der Ukraine-Krise bestehende Bedrohungswahrnehmungen geradezu nährte. So hat Russland mittlerweile China, Nord-Korea und Iran auf der Liste der als bedrohlich wahrgenommenen Staaten überholt.¹⁰

Aufgrund der geringen wirtschaftlichen Verflechtung fällt den USA der Griff zu Sanktionen leicht. Oftmals ist der Kongress dabei die treibende Kraft. Sollen Sanktionen Wirkung entfalten, müssen vor allem jene anderen Staaten und deren Unternehmen eingebunden werden, deren wirtschaftlicher Austausch mit Russland intensiver ist – sei es eine Einbindung auf dem Weg der Überzeugung, sei es durch die extraterritorialen Hebel

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

9 Larrabee et al., *The Ukrainian Crisis and European Security*, S. 5.

10 Zum innenpolitischen Kontext siehe Richard Weitz, *U.S.-Russian Relations Beyond Ukraine: Realities and Recommendations Moving Forward*, Washington: Center on Global Interests, Mai 2015, S. 9–22; zur Rolle der Republikaner siehe Ruth Deyermund, „The Republican Challenge to Obama’s Russia Policy“, in: *Survival*, 54 (Oktober-November 2012) 5, S. 67–92.

der amerikanischen Sanktionen. Die Verbündeten – besonders Deutschland – haben den Löwenanteil der Kosten durch Ausfall von Exporten zu tragen.¹¹

Unterordnung der wirtschaftlicher Beziehungen unter sicherheitspolitische Imperative und Hypersensibilität für Bedrohungen: Das sind zwei der Charakteristika dessen, was im Konzept des amerikanischen „Sicherheitsstaates“¹² 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 Diskurs und in Entscheidungsprozessen.

Konkurrierende Denkschulen

Die Diskussionen in den USA darüber, wie auf die russische Herausforderung für die europäische Sicherheitsordnung reagiert werden soll, haben nicht erst mit der Ukraine-Krise begonnen; sie setzten ein, als die amerikanisch-russischen Beziehungen in der Folge des Georgien-Krieges im Sommer 2008 in die Krise geraten war. Das konflikthaltigste Problem trat dabei deutlicher denn je hervor: das Management der Beziehungen in der russischen Peripherie in einer Weise, dass russische Sicherheitsinteressen und gleichzeitig die Souveränität der Staaten in der Region gewahrt sind.¹³

Dabei waren *drei* Richtungen oder Denkschulen zu erkennen, die kurz skizziert werden sollen, helfen sie doch die Debatte in den USA zu verstehen und die Politik der Obama-Administration einzuordnen.¹⁴ Die *erste* setzt sich aus Befürwortern eines „Neo-Containment“ zusammen, die von

11 Siehe Simon de Galbert, *A Year of Sanctions against Russia – Now What?*, Washington: Center for Strategic and International Studies Oktober 2015, S. 9.

12 Mehr dazu bei Peter Rudolf, „Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Russlandpolitik“, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden: Nomos 1994, S. 97–136.

13 Siehe James Kitfield, „Russia’s New Red Lines“, in: *National Journal* (20. Dezember 2008).

14 Siehe dazu Peter Rudolf, *Towards a Common Transatlantic Strategy in Dealing with Russia?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP Comments 22).

einer „essentialistischen“¹⁵ Sicht russischer Außenpolitik geleitet sind. Für sie geht die Tendenz zu einer autoritären Regierungsform Hand in Hand mit einer expansiven Außenpolitik. Die USA und die NATO sollten darauf mit einer entschlossenen Politik antworten – mit glaubwürdigen Verteidigungszusagen an die Adresse der neuen NATO-Mitglieder und der beschleunigten Aufnahme der Ukraine und Georgien.

Die *zweite* Denkschule befürwortet ein realpolitisches Management der bilateralen Beziehungen. Aus dieser „mechanistischen“ Sicht betreibt Russland nichts anderes als eine traditionelle Großmachtpolitik. Einflusssphären sind, daran wird erinnert, ein bewährtes Mittel, die Rivalität zwischen Großmächten zu regulieren. Entsprechend sollten auch die USA bereit sein, eine besondere russische Interessensphäre zu akzeptieren und der bisherigen Linie, dass nämlich die NATO prinzipiell offen für die Ukraine und Georgien sei, eine Absage erteilen.

Die *dritte* Denkschule bilden die Vertreter einer Politik, die einen kooperativ-integrativen Ansatz mit begrenzter Risikoabsicherung für den Fall verbindet, dass Russland tatsächlich eine neo-imperiale Politik im Sinne hat und die Kontrolle über die eigene Peripherie erlangen will. Aus der zugrunde liegenden „interaktionistischen“ Sicht droht eine konfrontative amerikanische Politik zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden und zu einer russischen Außenpolitik beizutragen, die amerikanischen Interessen abträglich ist. Aus dieser Sicht müssen die USA akzeptieren lernen, dass Russland eine Großmacht mit einer bestimmten Wahrnehmung eigener Sicherheitsinteressen sei. Die USA, so die Folgerung, müssen darauf Rücksicht nehmen, soll Russland bei den für Washington vorrangigen sicherheitspolitischen Fragen Kooperationsbereitschaft zeigen.

15 Ich gebrauche hier einen Begriff, der ursprünglich für die Interpretation sowjetischer Außenpolitik verwendet wurde. Zur Unterscheidung zwischen einer „essentialist“, einer „interactionist“ und einer „mechanist“ Sicht siehe Alexander Dallin and Gail Lapidus, „Reagan and the Russians: United States Policy toward the Soviet Union and Eastern Europe“, in Kenneth A Oye, Robert J. Lieber, and Donald Rothchild, eds., *Eagle Defiant: United Foreign Policy in the 1980s*, Boston/Toronto: Little, Brown, and Company 1983, S. 191–236

Russlandpolitik unter Präsident Obama

Die Russlandpolitik unter Obama folgte in den Anfangsjahren dem dritten Ansatz. Nicht ohne Grund: Eine Russlandpolitik entlang dieser Linien entsprach der grundlegenden strategischen Orientierung dieses Präsidenten.¹⁶ Die Politik gegenüber anderen Großmächten war konzeptionell von einer kooperativen Linie bestimmt, in der die Vorstellung eines den Problemen des 21. Jahrhunderts adäquaten Mächtekonzerts unter amerikanischer Führung aufschwammte.¹⁷ Die Bewahrung einer globalen Führungsrolle im Rahmen eines Mächtekonzerts erzwingt geradezu die Rücksichtnahme auf die besonderen regionalen Interessen anderer wichtiger Mächte. Insofern widerspricht regionale Gegenmachtbildung der Logik eines globalen Führungsanspruchs.¹⁸

In der Politik gegenüber Russland konnte Präsident Obama an eine Politik selektiver Kooperation vor allem in der Nichtverbreitungspolitik und der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anknüpfen, nicht jedoch an eine umfassende, klare Prioritäten setzende Strategie. Vizepräsident Biden machte auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2009 deutlich, dass die Zeit für die Betätigung des *reset button* in den amerikanisch-russischen Beziehungen gekommen sei. Die Regierung setzte auf den umfassenden Ausbau der amerikanisch-russischen Beziehungen, offenbar in der Erwartung, dass ein breiteres kooperatives Beziehungsgeflecht Russland dazu bewegen würde, sich in den für die USA vorrangigen sicherheitspolitischen Fragen entgegenkommender zu verhalten. Seinen Niederschlag fand dieser Ansatz in den 17 Arbeitsgruppen der *US-Russia Bilateral Presidential Commission*, die als regulärer, strukturierter Rahmen für die Behandlung einer umfassenden Themenpalette dienen sollte. Die Obama-Regierung war offensichtlich bereit zu akzeptieren, dass nicht alles gleichzeitig zu

16 Siehe Peter Rudolf, *Das „neue“ Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Suhrkamp 2010, S. 63ff.

17 Hillary Clinton hat zwar eine adaptierte Version des Mächtekonzerts 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 vom 15. Juli 2009 vor dem Council on Foreign Relations. {<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>} (Stand: 18. Februar 2010).

18 Siehe James Kurth, „Pillars of the Next American Century“, in: *The American Interest*, 5 (November/Dezember 2009), S. 4–13.

haben ist – die Erweiterung der NATO um die Ukraine und Georgien und gleichzeitig die russische Kooperation in der strategischen Rüstungskontrolle, der Iranpolitik und auch der Afghanistanpolitik. So signalisierte sie die Bereitschaft zur Rücksichtnahme auf russische Sicherheitsinteressen, auch was den Fortgang der NATO-Erweiterung anging.¹⁹

Dieser kooperativen Linie entsprach es, dass die Obama-Regierung der vom damaligen russischen Präsidenten Medwedjew angestoßenen Diskussion über die europäische Sicherheitsordnung nicht von vornherein eine Absage erteilte.²⁰ Washington – so die Botschaft – ist aufgeschlossen für neue Ideen dazu, 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 die bestehenden Mechanismen verstärkt oder neu erfunden werden müssen. Doch die Präferenz für eine pragmatische Behandlung der Probleme in den bestehenden Institutionen, vor allem in der OSZE und im NATO-Russland Rat, machte die Obama-Regierung zugleich unmissverständlich deutlich. Auf die Diskussion über einen neuen Sicherheitsvertrag ließ sie sich nicht ein.

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 es mit Blick auf Afghanistan, konnte 2009 doch ein Abkommen ausgehandelt werden, das den USA den Luft- und Landtransport von Nachschub über russisches Territorium ermöglichte. Die USA machten zudem den Weg frei für die Aufnahme Russlands 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. Der vom Kongress mit

19 In den Worten von Außenministerin Clinton: „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. Januar 2010 {<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273>}.

20 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, 28. Oktober 2009 {<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/131055.htm>}.

überparteilicher Mehrheit verabschiedete und vom Präsidenten unterzeichnete „Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act“ ist in diesem Zusammenhang zu nennen.²¹ So waren schon vor der Ukraine-Krise die amerikanisch-russischen Beziehungen von wechselseitigen Frustrationen und Schuldzuweisungen, von einer ausgeprägt russlandkritischen Stimmungslage in den USA und einem anti-amerikanisch orientierten Diskurs in Russland geprägt.²²

Die Obama-Administration wollte und musste auf die Annexion der Krim reagieren, aber bemühte sich auch in der weiteren Folge der Ukraine-Krise dies auf eine Weise zu tun, die die Zusammenarbeit in globalen Fragen nicht gefährdete, insbesondere in der Frage des iranischen Atomprogrammes. Was sich abzeichnete, war eine Politik mit drei Elementen: erstens Unterstützung der Ukraine, aber nicht mit letaler Rüstung, wie vom Kongress gefordert²³; zweitens begrenzte Sanktionen gegenüber Russland und drittens gegenüber den mittel- und osteuropäischen NATO-Mitgliedern die Versicherung, dass die Schutzzusage gilt und militärisch untermauert wird, um die Abschreckung zu stärken. Gleichzeitig war Obama bemüht, der um sich greifenden Rede von einem „neuen“ Kalten Krieg entgegenzuwirken.²⁴

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 vielfach diskutiert. Nun ist es naheliegend die Folie des Kalten Krieges warnend, ja vielleicht als Blaupause für gegenwärtige und künftige Entwicklungen heranzuziehen. Analytisch ist es doch problematisch; denn schon der Begriff des „Kalten Krieges“ ist weniger analytisches Konzept

-
- 21 Siehe Ruth Deyermund, „Assessing the reset: successes and failures in the Obama administration's Russia policy, 2009–2013“, in: *European Security*, 22 (2013) 4, S. 500–523.
- 22 Zu Entwicklung und Funktion des Antiamerikanismus siehe Denis Volkov, „The Evolution of Anti-Americanism in Russia“, Carnegie Moscow Center, 22. Juni 2015.
- 23 Siehe Ryan Lucas/Connor O'Brien, „Guns or Butter for Ukraine?“, in: *CQ Weekly*, 16. November 2015, S., 2–27.
- 24 Zum Ansatz der Obama-Administration siehe Samuel Charap/Jeremy Shapiro, „Consequences of a New Cold War“, in: *Survival*, 57 (April-Mai 2015) 2, S. 37–46.

als Metapher. Erinnert sei daran: Mit dem Kalten Krieg war ursprünglich eine historische Periode im Ost-West-Verhältnis gemeint, die dann von der Entspannung, der Phase der *Détente* abgelöst wurde. Ende der 1970er Jahr kam es wieder zu einer Periode erhöhter Spannungen, damals mitunter als Zweiten Kalten Krieg bezeichnet. Nach Ende der Sowjetunion war weithin die Rede vom Ende *des* Kalten Krieges. Analytisch präziser ist es jedoch, vom Ende des Ost-West-Konflikts zu sprechen, vom Ende jenes Konfliktsyndroms aus ideologischem Antagonismus, Sicherheitsdilemma, Rüstungskonkurrenz und globalem Machtkonflikt.²⁵

Droht jetzt wiederum die Verfestigung eines solchen Konfliktsyndroms? Dafür dürfte der ideologische Konflikt eine zu geringe Kraft haben. Der Kommunismus hatte eine weltweite ideologische Strahlkraft, der machtpolitische Ausgriff der Sowjetunion war tendenziell global, das militärische Machtpotential zumindest in westlicher Wahrnehmung ebenbürtig, in Europa im konventionellen Bereich gar überlegen; die Konfrontation in eine bipolare Struktur der Weltpolitik eingebettet. Diese Elemente fehlen der gegenwärtigen Konstellation. Doch das heißt keineswegs, dass es ihr am Risiko einer militärischen Eskalation fehlt, wie sie während des Ost-West-Konflikts einen weiten Schatten warf. Denn die informellen Regeln und die Regime, die die Konfrontation im Kalten Krieg mäßigten, sind verlorengegangen. Geschwunden scheint auch die Sensibilität der Politik im Umgang mit militärischen Risiken, insbesondere mit dem Risiko einer potentiellen nuklearen Eskalation, sollte die Abschreckung versagen.²⁶ Besorgniserregend ist zudem der Verfall der Zusammenarbeit im Bereich nuklearer Sicherheit und Nichtverbreitung; Ende 2014 erklärte Moskau, dass fortan keine weitere Hilfe der USA bei der Sicherung der Bestände an Plutonium und waffenfähigem Uran akzeptiert würde; der US-Kongress fügte in das Verteidigungsausgabengesetz für 2016 eine Klausel ein, dass keine Gelder für den Bereich der nuklearen Zusammenarbeit mit Russland verwendet werden dürfen.²⁷

25 Zu dieser Sicht siehe Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München: C.H. Beck 1991, S. 20–26.

26 Siehe Paul J. Saunders, *Seven Ways a New Cold War with Russia Will Be Different*, in: *The National Interest* (online), 11.5.201; zu Ähnlichkeiten mit der Entstehung des ersten Kalten Krieges siehe Robert Legvold, „Managing the New Cold War“, in: *Foreign Affairs*, 16. 6. 2014.

27 Siehe Rachel Oswald, „Chill With Russia Brings Nuclear Insecurity“, in: *CQ Weekly*, 2.11.2015.

Was sich kräftig abzeichnet, ist die Wiederkehr der alten Probleme und Dilemmata der erweiterten Abschreckung.²⁸ Allein die Stärkung der konventionellen Abschreckung, darunter die Vornestationierung von Streitkräften, die Planungen zur Heranführung von Verstärkungen, die notwendige Sicherung der Seeverbindungen, könnte eine Rüstungsdynamik in Gang setzen, die wechselseitig das Sicherheitsdilemma verschärft und den amerikanischen-russischen Antagonismus militärisch verfestigt.²⁹ Die neue Eindämmungspolitik in Europa wird wohl kaum, wie gelegentlich angenommen oder erhofft, auf die Ebene konventioneller Abschreckung beschränkt bleiben.³⁰ 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.³¹ Die Möglichkeit eines Nuklearkrieges in Europa als Ergebnis einer Kriseneskalation droht zurückzukehren.

Im Übrigen dürfte die Wiederkehr der alten sicherheitspolitischen Themen auch bedeuten, dass das klassische Sicherheitsdilemma in einer Allianz wie der NATO in neuer Variante wiederkehren würde: Staaten an der Ostflanke wie die baltischen dürften besorgt bleiben, dass die Maßnahmen zur Abschreckung Russlands zu weich ausfallen, zu unglaubwürdig erscheinen, sie am Ende, wenn es hart auf hart kommt, preisgegeben werden; andere Staaten könnten fürchten, dass eine zu harte, zu provokative Politik gegenüber Russland das Risiko erhöht, in eine militärische Konfrontation verwickelt zu werden.³² Die USA müssen als Führungsmacht im Bündnis den exponierten kleineren Staaten die Sorge nehmen, sich im

28 Dazu siehe etwa Michael Rühle, „Konventionell und nuklear. Die Rückkehr der Abschreckung ist unvermeidlich“, in: *Internationale Politik* (Januar/Februar 2016), S. 4–9.

29 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.

30 So bei Thomas Wright, „How to contain Russia without a new Cold War“, *Order from Chaos* (Blog), 24.2.2015.

31 Der britische Vertreter bei der NATO, Sir Adam Thomson, hat die dahinter stehende Logik sehr deutlich 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. Donelly, „Close Encounters“, in: *CQ Weekly*, 9.11.2015, S. 16–25 (19).

32 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).

Ernstfall nicht auf die Schutzgarantie vertrauen zu können, weil die USA und andere Staaten fürchten, in eine hochriskante Eskalationsdynamik zu geraten. Gleichzeitig müssen die USA 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.³³

Die ordnungspolitische Herausforderung

Ob Russland oder auch China „revisionistische Mächte“ mit anderen globalen Ordnungsvorstellungen sind, die über eigene Einflusssphären die liberale internationale Ordnung und die amerikanische Führungsrolle untergraben wollen, mag strittig bleiben.³⁴ Nicht ignorieren lässt sich jedoch, dass sie so etwas wie eine eigene Einflussosphäre beanspruchen – was den amerikanischen Ordnungsvorstellungen zuwiderläuft. Insofern diene die Reaktion auf die Annexion der Krim auch als Signal über den unmittelbaren Fall hinaus: „...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.“³⁵

Einflussosphären sind ein Terminus, der weithin negative Konnotationen hat. Die ordnungspolitische Rolle von Einflussosphären wird selten positiv gesehen. Wer ihre positive Rolle betont, ja die Anerkennung von Einflussosphären zwischen Großmächten geradezu als Voraussetzung für ihre globale Kooperation sieht – sind sie so befreit vom ständigen Gefühl der Unsicherheit –, der kämpft gegen das dominante Narrativ, zumal wenn noch offen ausgesprochen wird, dass auch die USA eine Einflussosphäre

33 Dazu Graham Allison/Dimitri K. Simes, „Russia and America: Stumbling to War“, in: *The National Interest*, Mai-Juni 2015.

34 Zu unterschiedlichen Positionen siehe G. John Ikenberry, „The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order“, in: *Foreign Affairs*, Mai/Juni 2014; Thomas Wright, „China and Russia vs. America: Great-Power Revisionism Is Back“, in: *The National Interest*, 27.4.2015.

35 Victoria Nuland, Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs, March 10th, 2015, Written Testimony; <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/03/20150310313981.html#axzz40RA0ZTa5>

beanspruchen.³⁶ Das in den USA vorherrschende Narrativ setzt die Akzeptierung von Einflussosphären anderer Großmächte mit Appeasement gleich. Dem liegt die Annahme zugrunde, nicht Sicherheit, sondern Machtstreben sei das treibende Motiv revisionistischer Staaten und die Beanspruchung von Einflussosphären nur Vorwand für Aggression. Insofern könnten sie nie zufriedengestellt werden; ihnen müsse früh entgegentreten werden, wie das in den 1930er Jahren gegenüber Deutschland und Japan versäumt worden sei.³⁷

Nun ist die Anerkennung von Einflussosphären keineswegs unvereinbar mit einer regelbasierten liberalen Ordnung; unvereinbar ist die Androhung oder Anwendung von Gewalt, nicht aber die Ausübung anderer Formen der Einflussnahme. Einflussosphären unter Ausschluss militärischer Gewalt können daher sehr wohl eine ordnungsstiftende friedensbewahrende, nämlich das Risiko eines militärischen Konfliktes zwischen Großmächten reduzierende Funktion haben. Für die USA stellt sich die grundlegende Frage: Sind sie bereit, Russland und China eine solche Form der Einflussosphäre zuzugestehen und eine Politik des Ausgleichs zu betreiben oder betreiben sie eine geopolitisch orientierte hegemoniale Politik, die anderen Großmächten eine jegliche Form von Einflussosphären zu bestreiten sucht?³⁸

Wenn jedoch so etwas wie eine russische Einflussosphäre anerkannt würde, dann dürfte dies auf informellem Weg und in unausgesprochener Weise geschehen, auf faktischen Kompromissen beruhend. Die Erweiterung der westlichen Institutionen war seit 25 Jahren mit der Hoffnung verbunden, die Stabilität auf dem europäischen Kontinent zu sichern. Jetzt ist sie offenkundig mit Risiken für die Stabilität verbunden.³⁹ Wie eine „neue“ Sicherheitsordnung aussehen würde, auf welchen Kompromissen sie beruhen

36 So Jeremy Shapiro, „Defending the defensible: The values of spheres of influence in U.S. foreign policy“, in: *Order from Chaos* (Blog), 11.3.2015.

37 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.

38 Siehe Amitai Etzioni, „Spheres of Influence: A Reconceptualization“, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 39 (Sommer 2015) 2, S. 117–132. Umfassend zu Einflussosphären und ihrer ordnungspolitischen Funktion siehe Susanne Hast, *Spheres of Influence in International Relations: History, Theory and Politics*, Farnham: Ashgate 2014.

39 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 n° 15/2014).

müsste, das wird erst ansatzweise diskutiert. Die territoriale Integrität der Ukraine müsste garantiert, die Mitgliedschaft in der NATO ausgeschlossen sein; die Annäherung an oder gar Mitgliedschaft in der EU kompatibel mit der Mitgliedschaft in der Eurasischen Union gestaltet, die OSZE aufgewertet werden.⁴⁰

Epilog: Ungewisse Perspektiven – Trump und Russland

Mit Trump hat zum ersten Mal seit dem Aufstieg der USA zur Supermacht ein Präsident das Amt angetreten, der aus dem hegemonial-internationalistischen Konsens, sei es in seiner konservativen, sei es in seiner liberalen Variante, ausbricht. Trumps Motto des „America first“ – oder „Amerikanismus statt Globalismus“ – bringt seine grundlegenden Überzeugungen auf den Begriff: ausgeprägte Skepsis gegenüber dem Wert von Amerikas Bündnisbeziehungen, ausgeprägte Zweifel am Nutzen von Freihandel für die USA und eine instinktive Sympathie für autoritäre Herrschaftsformen – oder zumindest für autoritäre Herrscher.⁴¹ Was sich programmatisch abzeichnet, ist eine rein an den nationalen Interessen der USA orientierte Weltmachtspolitik, frei von allen Beschränkungen des amerikanischen Handlungsspielraums, anti-interventionistisch, was die innere Umgestaltung anderer Staaten angeht, aber nicht anti-militaristisch. Denn die militärische Dominanz der USA soll bewahrt werden.⁴²

Von der Bewahrung der militärischen Überlegenheit einmal abgesehen, laufen die Vorstellungen Trumps den Präferenzen der traditionellen außenpolitischen Elite und dem institutionalisierten Rollenverständnis der außen- und sicherheitspolitischen Bürokratie zuwider. Und in manchen außenpolitischen Vorstellungen ist er von der vorherrschenden Meinung unter den Republikanern im Kongress recht weit entfernt. Das gilt insbesondere für die Russland-Politik. Im Verhältnis zu Russland stellte Trump eine Annäherung in Aussicht – „aus einer Position der Stärke“. Unterstellt man seiner Position eine längerfristig angelegte strategische Logik, dann lässt

40 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.

41 Siehe Thomas Wright, *The 2016 Presidential Campaign and the Crisis of US Foreign Policy*, Sidney: Lowy Institute for International Policy, Oktober 2016.

42 Siehe Trumps Rede zur Außenpolitik in: *The National Interest*, 27.4.2016.

sich darüber spekulieren, ob er mit einer Entspannung mit Russland die Voraussetzungen dafür schaffen will, dass die USA, frei von der Last, letzter Garant der europäischen Sicherheit zu sein, sich ganz der Konfrontation mit dem aufsteigenden China zuwenden können – in der Erwartung, dass Russland dabei zumindest eine neutrale, wenn nicht unterstützende Rolle einzunehmen bereit wäre.⁴³ Eine weitere Erklärung für das ausgeprägte Interesse an Russland ist der Konflikt mit dem radikalen Islam. So wird spekuliert, Trump wolle die Außenpolitik der Republikanischen Partei neu orientieren: „away from an ideological conflict with authoritarian Russia and toward a civilizational conflict with Islam.“⁴⁴ Offen bleibt jedoch, was Trump in seinem transaktionalen Verständnis von Außenpolitik konkret von Russland erwartet und was er für die Verbesserung des Verhältnisses anzubieten bereit ist.

Im Umgang mit Russland muss Trump mit der ausgeprägt anti-russischen Stimmung unter Republikanern im Kongress rechnen. Zumindest „Falken“ wie Senator John McCain und Lindsey Graham werden Präsident Trump – durchaus im Zusammenspiel mit demokratischen Kollegen – in der Russland-Politik unter Druck setzen und seinen Handlungsspielraum zumindest politisch einzuengen versuchen (nicht zuletzt vor dem Hintergrund der russischen Rolle im US-Wahlkampf und den Mutmaßungen über die Affinität Trumps zu Putin). Doch die Führung der Republikaner scheint an einer frühen Konfrontation mit dem Präsidenten in der Russland-Politik kein Interesse zu haben.

So sehr die Rhetorik Trumps Unsicherheit und Unbehagen in Europa ausgelöst hat, so wenig sollten jedoch die Chancen übersehen werden, die sich möglicherweise ergeben. Eine Entspannung im amerikanisch-russischen Verhältnis ist grundsätzlich auch im deutschen Interesse, sofern sie das Risiko einer militärischen Eskalation zu senken und die Barrieren für eine weitere wirtschaftliche Kooperation zu verringern hilft – vorausgesetzt eine solche Annäherung geschieht nicht um den Preis einer Aufweichung der allianzpolitischen Verpflichtungen. Hier könnte Deutschland mit Blick auf Rüstungskontrolle und die Lösung des Ukraine Konflikts eine unterstützende und zugleich Einfluss auf Washington nehmende

43 Siehe die Spekulationen von Daniel Nexon, „The Many Faces of Trump Foreign Policy, Duck of Minerva“, 18.1.2017; <http://duckofminerva.com/2017/01/the-many-faces-of-trump-foreign-policy.html>

44 Peter Beinart, „Why Trump’s Republican Party Is Embracing Russia“, in: *The Atlantic*, 12.12.2016.

Rolle spielen. Insofern kommt es sicher darauf an, europäische Interessen und Mitsprachemöglichkeiten im Rahmen einer möglichen, aber nicht unbedingt wahrscheinlichen amerikanisch-russischen Annäherung einzubringen und die Debatte um eine stabile europäische Sicherheitsordnung voranzutreiben.

