Ergebnisse internationaler strategischer Studien

Die Zeitschrift „SIRIUS“ sieht sich als Bindeglied zu der Welt der strategischen Forschungseinrichtungen und veröffentlicht regelmäßig Kurzdarstellungen von ausgewählten Studien, die sich mit wichtigen Aspekten der internationalen strategischen Entwicklung befassen. Dabei werden in jedem Heft einzelne Schwerpunkte gesetzt. Die Kurzdarstellungen dienen primär der Wiedergabe der Ergebnisse dieser Studien, das schließt kritische Kommentierung nicht aus.

Russisch-amerikanische Beziehungen

Rose Gottemoeller/Thomas Graham/Fiona Hill/Jon Huntsman Jr./Robert Legvold/Thomas R. Pickering: It's Time to Rethink Our Russia Policy: Open Letter by 103 U.S. foreign-policy experts. POLITICO, 5. August 2020, auf Deutsch abgedruckt in Heft 4/2020 von SIRIUS

Cyrus Newlin/Heather A. Conley/Natalia Viakhireva/Ian Timofeev: U.S.-Russia Relations at a Crossroads. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), November 2020

Daniel Fried/Alexander Vershbow: How the West Should Deal with Russia. Washington, D.C.: The Atlantic Council, 23. November 2020

Michael McFaul: A U.S. Strategy to Contain and Engage Putin's Russia. Washington, D.C.: Council of American Ambassadors, 25. November 2020

Steven Pifer: Managing US Sanctions Toward Russia. Georgetown Journal of International Affairs, 10. Dezember 2020

Besprochen von **Dr. Hannes Adomeit**, Senior Fellow, Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel (ISPK); E-Mail: hannes.adomeit@t-online.de

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-1009>

Im Laufe des Jahres 2020 zeichnete sich ab, dass Joe Biden das Rennen um die US-amerikanische Präsidentschaft gewinnen könnte. Manche Beobachter glaubten sogar an einen Landslide-Sieg der Demokraten. In Anbetracht des möglichen Endes der Regierungszeit Trumps meldeten sich eine ganze Reihe von wissenschaftlichen und *public affairs*-Institutionen sowie früheren Botschaftern zu Wort, um (abgesehen von eigener Profilierung) einer neuen Regierung in Washington Ratschläge für die Gestaltung der russisch-amerikanischen Beziehungen zu geben. Fünf

dieser Wortmeldungen sollen hier vorgestellt werden. Diese unterscheiden sich wesentlich sowohl hinsichtlich der Gründe für den Absturz der russisch-amerikanischen Beziehungen als auch der Handlungsempfehlungen.

Die ersten beiden Analysen – ein von 103 früheren, teilweise hochrangigen Beamten US-amerikanischer Regierungen, Botschaftern und Fachleuten regierungsunabhängiger Think Tanks mit Russland-Expertise verfasster „Offener Brief“ und ein Bericht über ein vom Zentrum für strategische und internationale Studien (CSIS) in Washington und dem Russischen Rat für internationale Angelegenheiten (RIAC) in Moskau durchgeführtes Projekt – betrachten Putins Russland im Wesentlichen in einem weichen Licht. Sie verorten die Dynamik der Krise hauptsächlich in einer abwärtsgerichteten Wechselbeziehung – irgendwie hätten sowohl die USA als auch Russland an ihr Schuld, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Sie vermeiden die Charakterisierung Russlands als Gegner oder gar Feind, sprechen stattdessen eher von ihm als Rivalen (*rival*) und von Herausforderungen (*challenges*), die von Russland ausgingen. Für die Überwindung der Krise setzen sie hauptsächlich auf Dialog.

Der Offene Brief überrascht, denn er entspricht in vielerlei Beziehung den Vorstellungen und Ratschlägen deutscher Apologeten des Putin-Systems und seiner Außenpolitik. Wohl im Bewusstsein, dass sowohl Diagnose als auch Handlungsempfehlungen als wirklichkeitsfremd verstanden werden können, betonen seine Autoren, dass sie keineswegs naiv seien, sondern die Dinge „mit offenen Augen“ betrachteten. Allerdings sind die Augen ziemlich blau gefärbt. Das wurde auch von 33 US-amerikanischen Kollegen sowie 40 Russlandfachleuten und früheren Präsidenten, Ministerpräsidenten, Verteidigungsministern und Außenministern mittelosteuropäischer und baltischer Staaten so gesehen; siehe die entsprechenden Dokumente in SIRIUS, Heft 4/2020.

Die relativ milde Behandlung des Russlands Putins lässt sich unter anderem an Euphemismen ablesen wie der, dass der Kreml das Handeln der USA in der Außenpolitik erschwere (sic), abgeschwächt allerdings mit der Erkenntnis, dass er amerikanische Politik entlang seiner erweiterten Peripherie in Europa und Asien manchmal auch vereitle.

Im Vordergrund der Empfehlungen stehen jedoch Änderungen im Umgang mit dem Kreml und Initiativen (analog früheren *Resets*, wenn auch der Begriff selbst tunlichst vermieden wird), die von den USA ausgehen müssten. So sollten die Vereinigten Staaten

– „auf Russland in Verhandlungen außerhalb des grellen Lichts der Öffentlichkeit zugehen“;

- „voll funktionierende diplomatische Beziehungen wiederherstellen“ (denn wichtige Regierungskontakte seien abgebrochen, Konsulate geschlossen und das Personal der Botschaften drastisch reduziert worden);
- Russland in einen „ernsthaften und nachhaltigen strategischen Dialog einbeziehen, der sich mit den tieferen Quellen von Misstrauen und Feindseligkeit befasst“;
- in wichtigen Fragen, wie in der Ukraine und Syrien, in denen sich die Interessen der USA und Russlands widersprüchen, „mehr Aufmerksamkeit auf die kumulative Wirkung richten, die angemessene, nach Phasen geordnete Schritte nach vorn auf die Gesamtbeziehung haben könnten und die wiederum die Chance böten, verbesserte Beziehungen für weitere Fortschritte zu nutzen“;
- Sanktionen „flexibel, mit Bedacht und in Verbindung mit anderen Elementen nationaler Macht, insbesondere der Diplomatie, einsetzen“, denn die stetige Anhäufung von vom Kongress verordneten Sanktionen als Strafe für russische Aktionen auf der Krim und in der Ostukraine, den Giftgasangriff in Salisbury, Verstöße gegen den INF-Vertrag und die Einmischung in Wahlen hätten „jeden Anreiz für Moskau verringert, seinen Kurs zu ändern“.

Die Berichtersteller des CSIS/RIAC-Projekts stoßen bei ihren Handlungsempfehlungen in das gleiche Horn. Die Vereinigten Staaten und Russland, schreiben sie, sollten „einen regelmäßigen Dialog über die regionale Dynamik führen – nicht unbedingt, um diese zu lösen, sondern um die Entwicklung dieser Dynamik weiter zu verstehen und ihre jeweiligen Politiken und Positionen zu klären. Der Dialog sollte außerhalb der Öffentlichkeit und auf einer adäquaten Regierungsebene stattfinden, um ein solides und detailliertes Gespräch zu gewährleisten, das jedoch nicht so hochrangig verortet sein sollte, um Erwartungen zu wecken, dass ein bilaterales Abkommen geschlossen werden könnte.“

Es ist nicht klar, was die neue Regierung in Washington mit derartigen Empfehlungen anfangen könnte.

Offensichtlich mit Blick auf die verschiedentlich im Kalten Krieg wichtige Rolle, die nukleare Rüstungskontrolle als Türöffner für eine gewisse Entspannung im bilateralen Verhältnis gespielt hat, empfehlen die 103 Experten ein „ausgewogenes Verhältnis von Abschreckung und Entspannung“ und die „Wiederherstellung der Führungsrolle der USA und Russlands [sic] beim Management einer nuklearen Welt“. Die Unterzeichner des Briefs, wie auch die Berichtersteller des CSIS/RIAC-Projekts, fordern, den Neuen START-Vertrag zu verlängern, um dann zu einer nächsten Phase auch konventioneller Rüstungskontrolle

überzugehen und neue vertrauensbildende Maßnahmen zu vereinbaren. Die Verlängerung des New-START-Abkommens ist inzwischen beschlossene Sache. Aber was die weiteren Vorschläge betrifft, sind Zweifel angebracht, ob das nicht alles zu einfach gedacht ist. Man kann Rüstungskontrollverhandlungen fordern, aber wo das Interesse Russlands liegen soll über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (anhand welcher Parameter) zu verhandeln, bleibt unklar.

Während die beiden oben genannten Darstellungen mit ihren Handlungsempfehlungen die Hauptursache für die Krise der Beziehungen in Wechselwirkungen der Außenpolitik beider Staaten sehen, siedeln die anderen drei Expertisen die Gründe für den desolaten Zustand der Beziehungen in der russischen Innenpolitik an. Zudem vermeiden sie Euphemismen und neigen eher der von Biden in einem Interview mit dem Nachrichtensender CBS am 26. Oktober 2020 geäußerten Ansicht zu, dass „Russland hinsichtlich von Angriffen auf unsere Sicherheit und die Spaltung unserer Allianzen gegenwärtig die größte Bedrohung für Amerika ist.“ Entsprechend charakterisieren Fried und Vershbow die russische Außenpolitik als „kriegerisch“ (*bellicose*) und befürworten eine Politik der Eindämmung (*containment*), um der *Kremlin aggression* Herr zu werden.

Überhaupt sind die Ausführungen von Fried und Vershbow der Auffassung dieses Rezensenten zufolge am überzeugendsten, was wohl auch an den umfangreichen Erfahrungen liegt, die die Autoren im Umgang mit dem Russland Jelzins und Putins in unterschiedlichen Positionen gesammelt haben. Fried war über vierzig Jahre im Auswärtigen Dienst der USA tätig. Er spielte eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung und Umsetzung der amerikanischen Politik in Europa nach dem Fall der Sowjetunion. Als Sonderassistent und Direktor des *National Security Councils* unter den Präsidenten Clinton und Bush und stellvertretender Staatssekretär für Europa in den Jahren 2005–2009 war er wesentlich an der Ausarbeitung der Politik der NATO-Erweiterung auf mittelosteuropäische Staaten beteiligt. Nach Moskaus Annexion der Krim und seiner militärischen Intervention in der Ostukraine war er Koordinator des US-Außenministeriums für die US-Sanktionspolitik. Als Co-Autor der Studie wird er u. a. als *Distinguished Fellow* am *Atlantic Council* genannt. Vershbow war ab 1977 im Auswärtigen Dienst, als Direktor für europäische Angelegenheiten beim Nationalen Sicherheitsrat und als US-Botschafter bei der NATO sowie in Russland tätig. Von 2012 bis 2016 war er Stellvertretender Generalsekretär der NATO. Als Co-Autor der Studie wird er u. a. als *Distinguished Fellow* am Scowcroft-Zentrum für Strategie und Sicherheit des *Atlantic Council* aufgeführt.

Der politische Autoritarismus des Systems Putin, so die Autoren in ihrer Diagnose der Ursachen für die gegenwärtige Konfrontation, führe zu wirtschaftlicher Rückständigkeit und Stagnation, was wiederum die Anziehungskraft Russlands und seine Chancen, Freunde und willige Verbündete auf freiwilliger Basis zu gewinnen, erheblich mindere. Die Mittel, die Russland infolgedessen einsetze, um Macht und Einfluss in seiner Nachbarschaft und in der Welt zu erringen, seien Subversion, Korruption, Desinformation und letzten Endes auch militärischer Druck und Gewalt. Dies, um das Argument von Fried und Vershbow zu vervollständigen, verursache politische und wirtschaftliche Kosten, wie beispielsweise internationale Sanktionen, welche die wirtschaftliche Rückständigkeit und Stagnation sowie den Autoritarismus im Inneren und die Gegnerschaft mit dem Westen verfestigen.

Die drei Expertisen stimmen darin überein, dass die früheren drei Initiativen für einen Neustart der Beziehungen, die jeweils zum Amtsantritt neuer Präsidenten angestrebt wurden (Bill Clinton im Jahr 1993, George W. Bush 2001 und Barack Obama 2009), nicht wiederholt werden dürften. Die Konkurrenz beziehungsweise die Gegnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und Putins Russland habe systemischen Charakter. Ihr lägen grundlegend unterschiedliche Werte und sich widersprechende Vorstellungen internationaler Ordnung zugrunde. Kein einziger Gipfel, Besuch, Neustart oder Angebot könnten die Dinge ändern.

Auf dieser Basis haben Fried und Vershbow einige ihrer Handlungsprinzipien wie folgt formuliert:

- *Aggressionen des Kremls Widerstand entgegensetzen.* Im Einzelnen bedeute dies, die Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine, Georgiens und Belarus aktiv zu unterstützen; zu versuchen, die Einmischung des Kremls in Wahlen in den USA und in Europa zu verhindern und derartige Versuche mit erheblichen Kosten zu belegen; die Abschreckung der NATO entlang ihrer Ostflanke zu stärken; Fähigkeiten zu verbessern, sich dem Cyber- und Informationskrieg des Kremls zu widersetzen; und schmutziges Geld und versteckte Investitionen russischer privater, halbstaatlicher und staatlicher Personen und Institutionen in das westliche Finanzsystem aufzudecken und auszutrocknen.
- *Mit Europa zusammenarbeiten.* Einige NATO- und EU-Partner der Vereinigten Staaten hätten unterschiedliche Vorstellungen über den Umgang mit Putin. Viele teilten jedoch die US-amerikanische Haltung. Es gebe eine starke Grundlage für eine gemeinsame transatlantische Politik. Die Erfahrung zeige, dass die Vereinigten Staaten einen Konsens über die gegen Russland einzuschlagende Strategie erzielen könnten,

wenn sie auf ihre Verbündeten, „insbesondere die Deutschen“, hörten und nicht wie Trump sinnlose Kämpfe mit ihren Freunden führten.

- *Nach Gemeinsamkeiten für die Stabilisierung der Beziehungen suchen.* Dazu könnte Rüstungskontrolle gehören, einschließlich der Erhaltung von New START, aber auch ein Dialog über nicht strategische Atomwaffen und neue Waffentechnologien, um deren potenzielle Auswirkungen auf die strategische Stabilität abzuschwächen. Der Dialog könnte auch Bereiche umfassen, in denen die Vereinigten Staaten und Russland ähnliche Ziele verfolgten, wie die Denuklearisierung Nordkoreas, Terrorismusbekämpfung, künftige Pandemien und Klimawandel.
- *Im Informationsraum aktiver werden.* Gut finanzierte Informationsbemühungen sollten entwickelt werden, um nicht nur die Desinformationsanstrengungen des Kremls zu entlarven, sondern auch ein genaueres Bild der US-Gesellschaft und -Politik zu vermitteln. Die von Trump bewirkte Schwächung von *Radio Free Europe/Radio Liberty* und *Voice of America*, wie beispielsweise durch die Weigerung, die Visa ausländischer fremdsprachlicher Analysten zu erneuern, sollte rückgängig gemacht werden.
- *Kontakte mit der Zivilgesellschaft pflegen.* Austauschbeziehungen sollten mit russischen NGOs und einem breiten Spektrum von Bürgern aufrechterhalten und weiterentwickelt werden, wobei sich die USA nicht auf oppositionelle Kräfte beschränken sollten. Putins Regime würde das nicht gefallen und weiterhin Menschen mit Kontakten zum Westen als „ausländische Agenten“ brandmarken. Washington sollte sich aber trotz der von Moskau aufgeworfenen Hindernisse nicht entmutigen lassen.

Entsprechende Handlungsempfehlungen hat auch McFaul entwickelt. Diese hat er in einer Anhörung im Juli 2020 im Unterkomitee des US-Repräsentantenhauses für Europa, Eurasien, Energie und Umwelt vorgestellt. Michael McFaul war zuvor in der Regierung Obamas 2009–2012 im Nationalen Sicherheitsrat im Weißen Haus und 2012–2014 als US-Botschafter in Russland tätig. Derzeit arbeitet er in verschiedenen Positionen an der Stanford Universität und der Hoover Institution. Die gegenüber Putins Russland zu verfolgende Strategie, so McFaul, müsse „vorrangig auf Containment“ beruhen, sich mit wirtschaftlicher, militärischer und politischer Einflussnahme des Kremls auseinandersetzen und nur dort mit ihm zusammenarbeiten, „wo es wirklich notwendig ist“ (*selective engagement*).

Einige seiner Handlungsempfehlungen – hier verkürzt wiedergegeben – lauten wie folgt:

- *Die NATO stärken.* Die „zentrale Säule“ des Ansatzes gegenüber Russland sollte darin bestehen, das Verhältnis zu Amerikas Verbündeten in der NATO zu stärken und den Schaden zu beheben, der diesem in den vergangenen vier Jahren zugefügt worden ist. Die *European-Deterrence- und NATO-Readiness-Initiativen* sollten weiter ausgeführt werden, um das Ziel zu erreichen, dass die NATO innerhalb von 30 Tagen 30 Landbataillone (ca. 30.000 Soldaten), 30 Seekampfschiffe und 30 Luftstaffeln (ca. 300 Flugzeuge) in die östlichsten Mitgliedstaaten entsenden könnte.
 - *Sanktionen beibehalten.* Die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten und Partner hätten zu Recht russische Einzelpersonen und Unternehmen als Reaktion auf Putins Annexion der Krim und militärische Intervention in der Ostukraine sanktioniert. Solange Putin sein Verhalten nicht ändere, müssten die Sanktionen bestehen bleiben. Jede vorzeitige Zurücknahme oder ihre Verwässerung würde Moskau ein völlig falsches Signal hinsichtlich der Einigkeit des Westens senden.
 - *Diplomatische Bemühungen in der russischen Nachbarschaft wiederaufnehmen.* Die USA sollten auf das diplomatische Feld in der Nachbarschaft Russlands zurückkehren. Die Menschen in der Ukraine, Belarus, dem Kaukasus, Zentralasien und in anderen von russischem Druck und Zwang bedrohten Ländern und Gesellschaften wollten, dass die Vereinigten Staaten als aktiver Akteur in der Region auftreten. Die diplomatische Abwesenheit (insbesondere in der Minsker Gruppe zum Management des Berg-Karabach-Problems) und wertorientierte Stimme der Vereinigten Staaten (insbesondere hinsichtlich Belarus) seien in den letzten vier Jahren vermisst worden.
 - *Die Reformprozesse in der Ukraine und die Verteidigungsfähigkeit des Landes unterstützen.* Die Ukraine sei der „wichtigste Frontstaat im Rahmen einer Strategie zur Eindämmung Russlands“. Die USA müssten infolgedessen die ukrainische Armee weiterhin mithilfe von Waffenlieferungen und Ausbildungsprogrammen unterstützen. Ebenso wichtig sei, dass sich Washington energisch mit einem umfassenden Plan zur Wiederbelebung der demokratischen Konsolidierung in der Ukraine engagiere. Trump habe den Beziehungen zwischen den USA und der Ukraine enorm geschadet, indem er die Ukraine in seine Wiederwahlbemühungen einbezogen hätte. Es gebe kein größeres Geschenk an Putin als eine gescheiterte ukrainische Demokratie.
- anderem US-Botschafter in der Ukraine und Leitender Direktor für Russland, Ukraine und Eurasien im Nationalen Sicherheitsrat war, hat sich eingehend mit der Sanktionsfrage befasst: Seitdem sich die Beziehungen zwischen Washington und Moskau in den letzten zehn Jahren verschlechtert hätten, schreibt er, hätten die USA eine zunehmende Anzahl Sanktionen in verschiedenen geografischen und funktionalen Bereichen gegen russische Einzelpersonen und Unternehmen verhängt – als Reaktion auf die Aggression des Kremls in der Ukraine, seine Cyber- und Desinformationsaktivitäten, die Unterstützung Assads in Syrien und Maduros in Venezuela sowie im Zusammenhang mit dem Bau der *Nord-Stream-2* Gaspipeline. Auch unter Biden sollten Sanktionen Teil des US-Instrumentariums sein, um angemessen auf ernstes Fehlverhalten Russlands zu reagieren. Diesbezüglich hat er folgende Grundsätze für ihre Anwendung formuliert: Sanktionen sollten
- in eine umfassende US-Politik gegenüber Russland eingebettet werden. Der Autor setzt dabei (unausgesprochen) auf den von Fried, Vershbow und McFaul skizzierten Maßnahmenkatalog, wozu er unter anderem die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der NATO im Baltikum und Unterstützung für die Ukraine bis hin zur Lieferung von Waffen an ihre Streitkräfte rechnet.
 - mit einem konkreten Ziel verknüpft werden. Sanktionen seien kein Selbstzweck. Das Ziel von Sanktionen sollte darin bestehen, das Kalkül des Kremls hinsichtlich von Kosten und Nutzen seiner Maßnahmen zu beeinflussen.
 - so beschaffen sein, dass Moskau davon ausgehen könne, dass diese aufgehoben würden, wenn es die Bedingungen dafür erfülle. Sollte der Kreml annehmen, dass die Sanktionen unabhängig von seinem Verhalten bestehen blieben, habe er keinen Anreiz, sich zu bewegen.
 - im Voraus als Reaktion auf mögliche russische Aktionen festgelegt werden. Es sei einfacher, einen Gegner davon abzuhalten, unerwünschte Maßnahmen zu ergreifen, als den Gegner zu zwingen, bereits ergriffene Maßnahmen rückgängig zu machen.
 - mit Verbündeten, insbesondere mit der EU, koordiniert werden. Multilaterale Sanktionen sendeten eine stärkere politische Botschaft. Sie hätten auch größere wirtschaftliche Auswirkungen. Derzeit erschwere die unterschiedliche Haltung zu *Nord-Stream-2* die Koordinierung der Sanktionen mit Europa. Die Biden-Regierung sollte sich bemühen, insbesondere mit Deutschland, dem „wichtigsten europäischen Geldgeber der Pipeline“, eine einheitliche Sanktionsfront gegen Russland aufrechtzuerhalten.

Steven Pifer, *Research Fellow* am Stanford Zentrum für internationale Sicherheit und Zusammenarbeit, der mehr als 25 Jahre im *State Department* gedient hat und unter

- mit Anreizen verbunden werden. Um beispielsweise den Stillstand im Donbass zu überwinden, könnte Washington mit Berlin und Paris einen Plan für eine von den UN beauftragte Friedenstruppe und eine internationale Übergangsverwaltung ausarbeiten. Die Friedenstruppe und die Verwaltungskörperschaften könnten in den Donbass entsandt werden, um einen Übergang zwischen dem Abzug der russischen und Stellvertretertruppen einerseits und der vollständigen Wiederherstellung der ukrainischen Souveränität andererseits zu schaffen. Washington und seine Partner könnten klarmachen, dass die Nichtannahme des Angebots zusätzliche Sanktionen auslösen würde.

Nach all dem, was man von der Haltung Bidens, Außenminister Antony Blinkens und Sicherheitsberater Jake Sullivan in früheren Positionen weiß, entsprechen die Handlungsempfehlungen von Fried, Vershbow, McFaul und Pifers so ziemlich dem, wie die neue Regierung ihre Russland-Politik gestalten könnte.

<https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/05/open-letter-russia-policy-391434>

<https://www.csis.org/analysis/us-russia-relations-crossroads>
<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/russia-in-the-world/>

<https://www.americanambassadorslive.org/post/a-u-s-strategy-to-contain-and-engage-putin-s-russia?fbclid=IwAR1DLoi-h2j01N8b4mSLaHpY2ZO55GFR7HMakoinRFkChltnL0Zjtvz0L0>

<https://gjia.georgetown.edu/2020/12/10/managing-us-sanctions-toward-russia/>