

Steven Pifer*

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland in der Ära Obama: vom Neustart zu erneutem Stillstand

Einführung

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland in den Jahren 2009 bis 2014 sind ein Spiegel des zyklischen Verlaufs ihrer Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges. In den ersten Monaten seiner Amtszeit leitete Barack Obama einen „Neustart“ („*Reset*“) ein, um nach dem russisch-georgischen Konflikt im Jahr 2008 eine positivere Grundlage für die Beziehungen zu schaffen. Das Ziel war, Moskaus Unterstützung für wichtige Themen auf der Agenda der Obama-Regierung sicherzustellen. Der Neustart führte anfangs zu Erfolgen wie dem New-START-Vertrag und einer verbesserten Zusammenarbeit bei den Themen Iran und Afghanistan. Die Fortschritte verlangsamten sich jedoch bereits 2011.

Wladimir Putins Rückkehr in das Amt des russischen Präsidenten im Jahr 2012 schien ein weniger kooperatives Verhältnis zu verheißen, da Putin der Ansicht war, Washington habe Russlands Bedenken, z.B. in der Frage der Raketenabwehr, nicht ernst genug genommen. 2013 schraubte die US-Regierung ihre Erwartungen bezüglich zukünftiger Fortschritte in den bilateralen Beziehungen zurück. Nach der Annexion der ukrainischen Autonomen Republik Krim durch Russland und dessen Unterstützung für die Separatisten in der Ostukraine erreichten die Beziehungen zwischen Washington und Moskau sowie zwischen Russland und dem Westen 2014 den tiefsten Punkt seit dem Kalten Krieg.

Die Beziehungen zwischen den USA und Russland werden bis auf Weiteres schwierig bleiben. Eine Herausforderung wird die Frage sein, ob die beiden Länder trotz ihrer Differenzen bezüglich der Ukraine die Zusammenarbeit in Bereichen aufrechterhalten können, in denen ihre Interessen konvergieren – wie etwa bei der Beschränkung des iranischen Atomprogramms und der Terrorismusbekämpfung. Die Wiederherstellung besserer Beziehungen wird es erforderlich machen, dass beide Seiten über das Thema Ukraine hinaus neu darüber nachdenken, wie mit Problemen umgegangen werden soll, bei denen die jeweiligen Interessen auseinanderdriften.

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

Der Neustart

Als Barack Obama im Januar 2009 Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika wurde, waren die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Russland in der Folge des russisch-georgischen Konflikts von 2008 auf einem Tiefpunkt angelangt. Bereits vor dem Konflikt hatten sich die amerikanisch-russischen Beziehungen seit mehreren Jahren auf Talfahrt befunden; die beiden Länder stritten über strategische Rüstungskontrolle, Raketenabwehr und die Beziehungen der NATO zur Ukraine und zu Georgien. Auch das scheinbar herzliche Verhältnis zwischen den Präsidenten George W. Bush und Wladimir Putin konnte die Verschlechterung des Verhältnisses kaum aufhalten.

Präsident Obama war bestrebt, die Probleme mit Moskau aus dem Weg räumen. Im Februar 2009 kündigte seine Regierung den Neustart an – einen Versuch, die bilateralen Beziehungen positiver und kooperativer zu gestalten. Hinter vorgehaltener Hand gaben Regierungsbeamte zu, dass der Neustart darauf abzielte, Russlands Kooperation in vorrangigen Fragen wie nukleare Abrüstung, das Atomprogramm des Irans und Afghanistan sicherzustellen. Sie erklärten, der Präsident sei bereit, Zeit zu investieren und sich mit Themen zu befassen, die für Moskau von Interesse waren, um eine solche Zusammenarbeit zu erreichen. Es sei jedoch ungewiss, ob Russland darauf positiv reagieren würde. Sollte Obama mit seiner Investition keinen Gewinn erzielen, würde er versuchen, seine Verluste zu begrenzen und seine Aufmerksamkeit anderen Dingen widmen.

Obama traf sich am 1. April 2009 mit dem damaligen Präsidenten Dmitri Medwedew in London. Allem Anschein nach verstanden sich beide auf Anhieb. Ihr Gespräch führte zu zwei gemeinsamen Erklärungen. In der ersten ging es um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit in den verschiedensten Bereichen der Beziehungen zwischen den beiden Ländern. In der zweiten Erklärung wurde die Übereinkunft zwischen den Präsidenten festgehalten, in Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Nuklearwaffen einzutreten.

Die Verhandlungen, die letztlich zum New-START-Vertrag führten, schritten anfangs rasch voran. Ein wichtiger Unterschied zum Ansatz der Bush-Regierung bestand darin, dass Obamas Verhandlungsführer anboten, die Zahl der Trägersysteme – Interkontinentalraketen (*Intercontinental Ballistic Missiles*, ICBMs), seegestützte Interkontinentalraketen (*Submarine-Launched Ballistic Missiles*, SLBMs) sowie schwere Bomber – und der Sprengköpfe zu begrenzen. Russland hatte zuvor Einwände dagegen erhoben, dass nur die Zahl der Sprengköpfe begrenzt werden sollte.

Erste Erfolge

Als Obama im Juli 2009 nach Moskau flog, um sich mit Medwedew zu treffen, zeitigte der Neustart bereits erste Erfolge. Die beiden Präsidenten erzielten Einvernehmen über die wichtigsten Parameter für den New-START-Vertrag. Regierungsbeamte äußerten die Hoffnung, dass das Abkommen abgeschlossen werden könnte, bevor START I im kommenden Dezember auslief. Russische Regierungsvertreter überraschten die Amerikaner mit Moskaus Bereitschaft, die Nachschublieferungen für die US- und Koalitionstruppen in Afghanistan zu unterstützen. Da der Transit durch Pakistan schwierig war und manchmal auch unterbrochen wurde, nutzten die US- und Koalitionstruppen zunehmend das *Northern Distribution Network*, Eisenbahnlinien, die von Europa nach Zentralasien und weiter bis nach Afghanistan verliefen. Moskau schlug vor, die durch Russland verlaufende Bahnstrecke verstärkt zu nutzen, und bot an, amerikanischen Transportflugzeugen, einschließlich solcher mit letaler militärischer Ausrüstung, den Überflug über Russland zu gestatten.

US-Vertreter schlugen vor, Russlands Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) zu unterstützen, um den Moskau sich bereits seit 15 Jahren bemühte. Die USA verpflichteten sich auch, die Zustimmung des Kongresses zu einem bilateralen Abkommen über eine zivile nukleare Zusammenarbeit sicherzustellen, das seit dem russisch-georgischen-Konflikt auf Eis gelegen hatte.

Die beiden Präsidenten richteten außerdem eine bilaterale Kommission zur Beaufsichtigung der Beziehungen ein. Ende 2009 hatte diese bereits 19 Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Themen befassen, die von Sicherheit und Verteidigung über Landwirtschaft bis hin zum wissenschaftlichen Austausch reichen.

Als schwierigstes Treffen erwies sich die Zusammenkunft mit dem damaligen Ministerpräsidenten Wladimir Putin. Putin eröffnete sie mit einem langen Monolog, in dem er eine Liste von Beschwerden über die Politik der USA und angebliche Kränkungen vortrug. Dennoch kehrten die US-Vertreter voller Optimismus nach Washington zurück. Sie waren davon überzeugt, dass der Neustart positiv begonnen habe und gute Aussichten auf weitere Fortschritte bestünden.

Noch vor Herbstbeginn hatten die amerikanischen und die russischen Verhandlungsführer mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für den New-START-Vertrag begonnen. Sie waren sich auch bereits darüber einig, was begrenzt werden sollte, hatten sich jedoch noch nicht auf konkrete Zahlen verständigt. Das Tempo der Verhandlungen nahm Ende November ab. US-Vertreter vermuteten, dass ihre russischen Kollegen darauf hofften, dass Obama, der im Dezember einen Nobelpreis erhalten sollte, letzte Zugeständnisse machen würde, um den New-START-Vertrag vor der Verleihung fertigzustellen. Dies trat jedoch nicht ein; START I lief unterdessen aus.

Im Januar 2010 reisten der Nationale Sicherheitsberater Tom Donilon und der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs Mike Mullen zu einem Treffen mit ihren russischen Amtskollegen Sergei Prichodko und Nikolai Makarow nach Moskau, bei dem sie sich über die zahlenmäßigen Begrenzungen einig wurden. Differenzen in den meisten der offenen Verifizierungsfragen konnten ebenfalls ausgeräumt werden.

Zu einer letzten Unstimmigkeit kam es Ende Februar in der Frage der Raketenabwehr. Im September 2009 hatte die Obama-Regierung verkündet, dass sie den Raketenabwehrplan der Bush-Regierung durch eine in vier Phasen umzusetzende europäische Raketenabwehr (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) ersetzen würde. Dieser neue Plan sah u.a. vor, Abfangraketen des Typs SM-3 in Europa zu stationieren, die in den ersten Phasen nicht in der Lage wären, ICBM-Sprengköpfe anzugreifen und die russischen strategischen Streitkräfte somit nicht bedrohen würden.

Moskau schien die Veränderung zunächst zu begrüßen. Anfang 2010 bestanden die russischen Verhandlungsführer in Genf jedoch darauf, einen Passus in den New-START-Vertrag aufzunehmen, dem zufolge neue Entwicklungen in der Frage der Raketenabwehr ein Grund für einen Rücktritt vom Vertrag wären. Washington lehnte dies mit dem Hinweis darauf ab, dass die allgemeine Rücktrittsklausel ausreichend sei.

Russland gab seine Forderung auf. Obama und Medwedew trafen sich am 8. April 2010 in Prag, um den New-START-Vertrag zu unterzeichnen. Gemäß dem Vertrag muss jede Seite ihre strategischen Nuklearwaffen auf weniger als 1.550 stationierte strategische Sprengköpfe, 700 stationierte strategische Trägersysteme sowie 800 stationierte und nicht stationierte ICBM- und SLBM-Abschussvorrichtungen und schwere Bomber reduzieren. Der Vertrag enthielt auch eine Reihe von Verifikationsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz.

Im Juni stimmte Russland gemeinsam mit den Vereinigten Staaten im VN-Sicherheitsrat einer Resolution über den Iran zu, mit der u.a. ein Waffenembargo über Teheran verhängt wurde – ein bedeutender Schritt angesichts der Tatsache, dass Russland einer der Hauptwaffenlieferanten für den Iran war. US-Regierungsbeamte ließen insgeheim zu, dass Moskau in Anbetracht der mehrdeutigen Formulierung der Resolution den bereits vertraglich vereinbarten Verkauf von S-300 Boden-Luft-Raketen an den Iran fortsetzen konnte. Washington war angenehm überrascht, als Moskau jedoch im September verkündete, dass der Verkauf vollständig rückgängig gemacht und die bereits geleistete Vorauszahlung des Irans rückerstattet würde.

Medwedew reiste im Juni 2010 zunächst nach Kalifornien und anschließend nach Washington zu Gesprächen mit Obama über eine Ausweitung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Medwedews Besuch in Silicon Valley unterstrich sein Interesse, die Hightech-Industrie in Russland auszubauen, u.a. in Skolkowo, wo er hoffte, Silicon Valley und seine Erfolgsgeschichte kopieren zu können.

Gegen Ende des Jahres 2010 waren die US-Vertreter äußerst zufrieden mit den Fortschritten des Neustarts, zu denen sie den New-START-Vertrag, die engere Zusammenarbeit in Sachen Afghanistan und Iran sowie das Potenzial, bilaterale Wirtschaftsbeziehungen zu entwickeln, zählten. Selbst beim Thema Raketenabwehr schienen Fortschritte möglich. Medwedew traf sich im November mit führenden Vertretern der NATO und vereinbarte mit ihnen, die Möglichkeit einer kooperativen NATO-Russland-Raketenabwehr für Europa zu erkunden.

Der Lack blättert ab

Nachdem Ende 2010 alle Voraussetzungen für die Zustimmung des Kongresses erfüllt waren, setzte Washington im Januar 2011 das Abkommen über die zivile nukleare Zusammenarbeit mit Russland unter Paragraph 123 des amerikanischen Atomgesetzes von 1954 in Kraft. Es eröffnete u.a. weitere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen. Für Moskau war vor allem interessant, dass das Abkommen die Ausweitung der Zusammenarbeit im Bereich kommerzieller Atomenergie ermöglichte. US-Vertreter setzten sich weiterhin gemeinsam mit ihren russischen Kollegen für Russlands Beitritt zur WTO ein, auch wenn sich Moskau in den multilateralen Verhandlungen oftmals als sturer Gesprächspartner erwies.

Nachdem der New-START-Vertrag am 5. Februar 2011 in Kraft getreten war, wurde auf amerikanischer und russischer Seite darüber nachgedacht, wie die Zahl der Atomwaffen weiter reduziert werden könnte. Washington hoffte, die im New-START-Vertrag festgelegten Obergrenzen weiter senken und auch die Zahl nicht stationierter strategischer Waffen und nichtstrategischer (taktischer) Nuklearwaffen begrenzen zu können.

Vertreter Russlands und der USA führten darüber hinaus bilaterale Gespräche über eine mögliche Zusammenarbeit der NATO und Russlands bei der Raketenabwehr. Ein erster Meinungs austausch zeigte, dass man sich über die Elemente einer solchen Zusammenarbeit weitgehend einig war. Dazu gehörten der Austausch von Daten, gemeinsame Raketenabwehrübungen und gemeinsame Raketenabwehrzentren.

Russland begann nun jedoch auf ein rechtsverbindliches Abkommen zu drängen, dass beide Seiten dazu verpflichtete, ihre Raketenabwehrsysteme nicht gegen die strategischen Offensivsysteme der jeweils anderen Seite zu richten. Hinzu kommen sollten „objektive Kriterien“ – Begrenzungen der Zahl, der Standorte und der Geschwindigkeit der Abfangraketen. Washington bot eine politisch verbindliche Zusicherung an, schloss einen Vertrag allerdings aus. Die Ratifizierung des New-START-Vertrags im Senat hatte sich als weit schwieriger erwiesen als erwartet, und die Regierung bezweifelte,

dass die erforderliche Zweidrittelmehrheit für einen solchen Raketenabwehrvertrag zustande käme.

Am Vorabend des G8-Gipfeltreffens im Mai in Frankreich trafen sich die amerikanischen und russischen Verhandlungsführer in Moskau und versuchten Prinzipien für die Beilegung ihrer Meinungsverschiedenheiten beim Thema Raketenabwehr auszuarbeiten. Sie einigten sich zwar zunächst auf eine gemeinsame Erklärung der Präsidenten, letzten Endes war jedoch keine der beiden Seiten damit einverstanden. Raketenabwehr war von nun an ein zunehmend problematischer Punkt auf der russisch-amerikanischen Agenda. Gleichzeitig zeigte Russland wenig Begeisterung für weitere nukleare Abrüstungsschritte, die über die im New-START-Vertrag festgelegten Grenzen hinausgingen. Moskau erklärte, dass die Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Raketenabwehr zunächst beigelegt werden müssten und deutete an, dass man auch bei Themen wie konventionelle strategische Hochpräzisionswaffen und nukleare Streitkräfte von Drittländern zu einer Einigung kommen müsse. In Bezug auf nichtstrategische Nuklearwaffen beharrte Moskau darauf, dass die Vereinigten Staaten als Voraussetzung für jegliche weitere Gespräche zunächst ihre nichtstrategischen Nuklearwaffen aus Europa abziehen müssten.

Neue Probleme tauchen auf

Im Jahr 2011 tauchte ein neues Problem auf der amerikanisch-russischen Agenda auf: Libyen. Während sich in dem Land Chaos ausbreitete, drängten die europäischen Staaten – angeführt von Großbritannien und Frankreich – auf ein internationales Handeln. Dazu sollte eine Flugverbotszone gehören, um die Luftstreitkräfte des libyschen Präsidenten Muammar al-Gaddafi am Boden zu halten. Russland (und China) beschlossen, eine im März zur Verabschiedung anstehende Resolution des VN-Sicherheitsrates zur Einrichtung einer Flugverbotszone nicht zu blockieren.

Gemeinsam mit Großbritannien, Frankreich und anderen Ländern führten die Vereinigten Staaten Luftoperationen gegen Libyen aus. Als die Operationen ausgeweitet wurden und mit Angriffen auf Gaddafis Streitkräfte über da Ziel, seine Luftwaffe am Boden zu halten, hinausgingen, wurde Moskau kritischer. Die russische Führung, einschließlich Putin, warf der NATO vor, dass ihre Aktionen die Grenzen der VN-Sicherheitsratsresolution überschritten. Nachdem Gaddafi getötet worden war, wuchs die Kritik von russischer Seite weiter an.

Währenddessen nahm in den Vereinigten Staaten die Sorge über den Zustand von Demokratie und Menschenrechten in Russland zu. Der Kongress begann sich mit dem Tod von Sergei Magnitski im Jahr 2009 zu befassen. Magnitski, ein russischer Anwalt und Wirtschaftsprüfer, war von denselben Polizeibeamten verhaftet worden, denen er Korruption vorgeworfen hatte, und starb im

Gefängnis. Der Kongress erarbeitete einen Entwurf für ein Gesetz, das Sanktionen gegen diejenigen, die für seine Verhaftung und seinen Tod verantwortlich waren, in Form von Visaverboten und durch das Einfrieren ihrer Konten ermöglichte. Zunächst lehnte die Obama-Regierung den Gesetzentwurf mit der Begründung ab, dass sie über genügend exekutive Macht verfüge, um die Verantwortlichen auf russischer Seite individuell bestrafen zu können.

Der Kongress setzte seine Bemühungen jedoch fort und verknüpfte diese neuen Sanktionen mit einem Gesetz, das die Anwendung der Jackson-Vanik-Klausel von 1974 auf Russland abschaffen sollte. Die Klausel versperrte der Sowjetunion (und später Russland) mit der Verweigerung des Meistbegünstigungsstatus den Zugang zu dauerhaften normalen Handelsbeziehungen, solange sie religiösen Minderheiten, insbesondere sowjetischen bzw. russischen Juden, nicht die Auswanderung erlaubte. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 ließ Russland eine uneingeschränkte Auswanderung zu. Daraufhin befand bereits die Clinton-Regierung, dass Russland die Jackson-Vanik-Bedingungen erfülle. Gleiches galt später für die Bush- und die Obama-Regierung. Doch um die Anwendung der Klausel auf Russland abzuschaffen, war ein Beschluss des Kongresses erforderlich.

Probleme im Wahljahr

Wahljahre waren für Fortschritte in den Beziehungen zwischen den USA und Russland noch nie eine günstige Zeit, und 2012 standen in beiden Ländern Präsidentschaftswahlen an.

Im September 2011 kündigte Putin seine erneute Kandidatur für das Amt des russischen Präsidenten an (da die russische Verfassung dem Präsidenten nur zwei aufeinander folgende Amtszeiten zugesteht, schied Putin 2008 aus dem Präsidentenamt aus und wurde Ministerpräsident; er interpretierte die Verfassung jedoch so, dass er 2012 erneut kandidieren und eventuell sogar zwei Amtszeiten in Folge ableisten könne). Putins Rückkehr ins Präsidentenamt löste in Washington keine Begeisterung aus. Der Obama-Regierung wurde klar, dass Putin der wahre Machthaber in Moskau war – Batman mit Medwedew als Robin, wie die US-Botschaft das Verhältnis angeblich beschrieb. Dennoch hatten Obama und Medwedew einen guten Draht zueinander entwickelt. Das Weiße Haus hatte gehofft, Putin würde Medwedew zur Wiederwahl antreten lassen, während er selber als Ministerpräsident weiterhin die Fäden in der Hand behielte.

Die Wahl in Russland war faktisch an dem Abend entschieden, als Putin seine Kandidatur ankündigte. Er führte auch keinen richtigen Wahlkampf durch. Er hielt nur eine einzige größere Wahlkampfrede, lehnte die Teilnahme an Wahlkampfdebatten ab und sah sich lediglich einer Alibi-Opposition gegenüber, was zum Teil daran lag, dass Oppositionspolitiker wie Grigori Jawlinski von der Wahl ausgeschlossen waren. Washington stellte be-

sorgt fest, dass Putin in seinem Wahlkampf auf nationalistische und antiamerikanische Themen setzte.

Die mehr als 100.000 russischen Demonstranten, die sich auf dem Bolotnaja-Platz versammelten, um gegen die Fälschung der Wahlergebnisse der Duma-Wahlen vom 4. Dezember 2011 zu protestieren, überraschten sowohl Moskau als auch Washington. Putin reagierte äußerst negativ und beschuldigte Außenministerin Hillary Clinton, die Proteste ermutigt zu haben. Die Demonstrationen wurden bis Anfang 2012 fortgesetzt und machten den Kreml nervös. Im Westen hoffte man, der öffentliche Druck könnte Putin dazu veranlassen, der Zivilgesellschaft und der Opposition mehr politischen Raum zu geben.

Die russische Regierung ging stattdessen systematisch gegen die Proteste vor. Die Anführer der Proteste wurden verhaftet, und es wurden Gesetze verabschiedet, die die Strafen für die Teilnahme an „nicht genehmigten“ Demonstrationen erhöhten. Im Eiltempo durch das Gesetzgebungsverfahren durchgepeitschte Gesetze erhöhten das Bußgeld für illegale Aktivitäten während einer Demonstration von 1.000 auf 300.000 Rubel und enthielten strenge Auflagen für die Organisation von Protesten. Diese Schritte führten zu verstärkter Kritik aus Washington, sowohl von Seiten des Kongresses als auch der Regierung.

Am 4. März 2012 wählten die Russen erneut und wie erwartet stimmten sie mit überwältigender Mehrheit für Putins Rückkehr in das Amt des Präsidenten. Zwar gab es einige Hinweise auf Wahlfälschungen, doch die meisten Experten waren der Meinung, dass Putin auch eine saubere Wahl mit Leichtigkeit gewonnen hätte. Vielleicht aus Sorge vor möglichen Demonstrationen räumte die Moskauer Polizei am 7. Mai, dem Tag der Amtseinführung Putins, die gesamte Strecke entlang der Route seiner Autokolonne. Er fuhr durch gespenstisch leere Straßen zum Kreml.

Putins Amtseinführung fand am Vorabend des G8- und des NATO-Gipfels statt, deren Gastgeber Obama war. Obwohl seine Regierung ursprünglich vorhatte, beide in Chicago abzuhalten, wurde der G8-Gipfel nach Camp David verlegt. Damit sollte eine peinliche Situation vermieden werden, die entstanden wäre, falls Putin den G8-, nicht aber den NATO-Russland-Gipfel besuchen wollte. Putin entschied, an keinem der Gipfel teilzunehmen, was ein Vorbote kommender Schwierigkeiten sein sollte. Was vielfach als Affront wahrgenommen wurde, spielten Regierungsvertreter mit dem Hinweis herunter, dass sich Obama und Putin am Rande des G20-Gipfels treffen könnten, der Mitte Juni in Mexiko stattfinden sollte.

Im Frühling 2012 lief der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf bereits auf Hochtouren. Gouverneur Mitt Romney, der genug Stimmen gewonnen hatte, um als Kandidat der Republikaner anzutreten, bezeichnete Russland als die Nummer eins unter den geopolitischen Bedrohungen für die Vereinigten Staaten. Obama kritisierte diese Bemerkung, vermied es allerdings weitgehend, während seines Wahlkampfs auf das Thema Russland einzugehen – vor

allem nach einem peinlichen Vorfall mit einem offenen Mikrofon im April. Dabei war zufällig zu hören gewesen, wie Obama zu Medwedew (kurz vor dessen Abschied aus dem Präsidentenamt) sagte, dieser solle Putin ausrichten, dass er bei schwierigen bilateralen Themen nach der US-Wahl flexibler sein werde. Das Weiße Haus spielte das Thema Rüstungskontrolle – für Obama eine Chefsache – herunter, da man nicht wollte, dass es im Wahlkampf aufgegriffen wurde.

Ein Lichtblick war Russlands Beitritt zur WTO im August 2012. Auf russischer Seite wurde die Unterstützung durch Washington öffentlich als Schlüssel zum Erfolg nach jahrelangem Warten bezeichnet und den Amerikanern hoch angerechnet.

Davon abgesehen gab es in den Beziehungen zwischen den USA und Russland entweder gar keine oder schlechte Neuigkeiten. Im Juli verabschiedete das russische Parlament ein Gesetz, dem zufolge sich jede russische Nichtregierungsorganisation, die sich politisch betätigt und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhält, als „ausländischer Agent“ bezeichnen muss. Dieser abwertende Begriff implizierte nicht nur, dass die Organisation Geld aus dem Ausland erhielt, sondern auch, dass sie vom Ausland gelenkt und kontrolliert wurde. Im September erklärte die russische Regierung, dass die Mission der *US Agency for International Development* (USAID) bei der Botschaft in Moskau innerhalb eines Monats schließen müsse, da USAID-Programme sich angeblich in die russische Politik einmischten. Dies bedeutete das Ende der Unterstützung zahlreicher russischer NGOs durch die USA.

Washington und Moskau stritten weiter über Syrien. Als sich der Bürgerkrieg in dem Land Anfang 2012 ausbreitete, blockierten Russland und China Resolutionen des VN-Sicherheitsrats, die den syrischen Präsidenten Baschar al-Assad kritisierten. Eine Konferenz in Genf im Juni führte zwar zu der Sprachregelung, dass ein politischer Wandel notwendig sei, doch einen wirklichen Durchbruch brachte sie nicht. Washingtons Haltung, dass Assad gehen müsse, verhärtete sich zunehmend, während Moskau der Ansicht war, dass das noch nicht entschieden sei, und sich besorgt darüber zeigte, welche Kräfte in Damaskus an die Macht gelangen könnten, wenn Assad ginge. Gemeinsam mit Großbritannien, Frankreich, der Türkei und den Golfstaaten erkannten die USA im Dezember die Nationale Koalition der syrischen Opposition an und verfestigten damit die Differenzen mit Moskau.

Ebenfalls im Dezember 2012 verabschiedete der Kongress das Magnitski-Gesetz, das zum einen die Anwendung der Jackson-Vanik-Klausel auf Russland abschaffte und zum anderen Sanktionen gegen diejenigen Personen verhängte, die etwas mit Magnitskis Tod zu tun hatten. Es bildete auch die gesetzliche Grundlage für Sanktionen gegen andere Personen in Russland, die Menschenrechte verletzten. Letztlich entschied der Kongress, das Gesetz speziell auf Russland zu beziehen, und wies damit Vorschläge zurück, es auf eine ganze Reihe von Ländern mit einer problematischen Menschenrechtssituation anzuwenden.

Moskau protestierte energisch gegen das neue Gesetz, das Obama schließlich unterzeichnete (der Kongress hätte ein Veto des Präsidenten vermutlich ohnehin aufgehoben). Moskau konterte nahezu umgehend, indem es bestimmten amerikanischen Politikern die Einreise nach Russland verbot und – um noch eins draufzusetzen – die Adoption russischer Kinder durch amerikanische Familien untersagte.

Kein erneuter Neustart

Nach Obamas Wiederwahl äußerten Regierungsbeamte die Hoffnung, dass die Beziehungen zwischen den USA und Russland nach den beiden Präsidentschaftswahlen nun vielleicht wieder einen Aufschwung nehmen könnten. Ganz oben auf der Wunschliste der Regierung für das Jahr 2013 standen Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung, die Beilegung der Kontroverse um die Raketenabwehr und eine Ausweitung der Handels- und Investitionsbeziehungen.

Nach einigen Verzögerungen reiste Tom Donilon im April 2013 erneut nach Moskau. Im Gepäck hatte er u.a. einen Vorschlag für eine Regierungsvereinbarung über Transparenz bei der Raketenabwehr. Die US-Vertreter hofften, dies könne dazu beitragen, ihre russischen Amtskollegen davon zu überzeugen, dass die amerikanischen Raketenabwehrpläne keine Bedrohung für die russischen strategischen Raketen darstellten. Zumindest aber wollte man Moskau versichern, dass es eine mehrjährige „Vorwarnzeit“ gebe, sollte sich die amerikanische Raketenabwehr so entwickeln, dass sie zu einem Problem werden könnte. Ein von den russischen Verhandlungspartnern in Aussicht gestellter Gegenvorschlag kam nie zustande.

Das Weiße Haus verkündete am 15. April nichtsdestoweniger, dass Obama im September für ein bilaterales Gipfelgespräch mit Putin nach Moskau reisen würde, bevor er nach Sankt Petersburg zum G20-Gipfel weiterreiste. Zu Beginn des Sommers äußerten sich US-Vertreter jedoch bereits frustriert über Russlands – wie sie es nannten – mangelnde Bereitschaft, sich auf die zentralen Themen des Gipfels einzulassen: nukleare Abrüstung, Raketenabwehr sowie Handel und Investitionen.

Am 19. Juni schlug Obama eine Reduzierung der im New-START-Vertrag auf 1.550 begrenzten stationierten Nuklearsprengköpfe um ein Drittel vor. Regierungsvertreter gaben im Vertrauen zu verstehen, dass Washington bereit war, auch die in dem Vertrag vereinbarten Beschränkungen der Trägersysteme und Abschussvorrichtungen entsprechend weiter abzusenken. Moskau reagierte mit Schweigen.

Die Ankunft des externen Mitarbeiters der *National Security Agency* (NSA) Edward Snowden am 23. Juni in Moskau nach ersten Enthüllungen über NSA-Operationen führte zu einer neuen Mini-Krise in den bilateralen Beziehungen. Ranghohe amerikanische Regierungsbeamte drängten Russland da-

zu, Snowden in die Vereinigten Staaten zurückzuschicken, obgleich sie hätten wissen müssen, dass Moskau dies nicht tun würde. Die russische Regierung behandelte Snowden als Überläufer und als wahre Goldgrube für Geheimdienstinformationen und gewährte ihm am 1. August vorübergehend Asyl. Der Kongress reagierte empört und forderte die Verhängung von Sanktionen gegen Moskau.

Am 7. August verkündete das Weiße Haus, dass der Präsident sein bilaterales Gipfeltreffen mit Putin verschieben, an dem G20-Treffen in Sankt Petersburg jedoch teilnehmen werde. Regierungsbeamte gaben als Grund für den Entschluss das Ausbleiben wichtiger zu liefernder Arbeitsergebnisse an – mit Snowden habe dies nichts zu tun. Nichtsdestoweniger ging das Weiße Haus wohl davon aus, dass die Snowden-Affaire einen großen Schatten auf das Treffen in Moskau werfen würde. Angesichts nicht vorhandener konkreter Ergebnisse wäre ein Treffen, das Obama innenpolitisch ohnehin bloß Kritik einbringen würde, wohl kaum sinnvoll.

Die beiden Präsidenten trafen sich kurz in Sankt Petersburg, was zu einer überraschenden Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland führte. Nachdem Beweise dafür aufgetaucht waren, dass Assads Truppen im August 2013 in mehreren Vororten von Damaskus in großem Maße chemische Waffen eingesetzt hatten, hatte Obama zunächst mit Militäraktionen gedroht, suchte dann jedoch plötzlich die Zustimmung des Kongresses. Als der Kongress nach dem *Labor Day* wieder zusammentrat, wurde immer deutlicher, dass er einen militärischen Einsatz nicht genehmigen würde.

Der kurze Gedankenaustausch in Sankt Petersburg gab Moskau jedoch einen Anlass, Assad zu der Erklärung zu drängen, dass er seine chemischen Waffen aufgeben würde. Dies wiederum schuf die Möglichkeit für eine enge Zusammenarbeit zwischen Russland und Amerika bei der Beseitigung chemischer Waffen. Die Außenminister John Kerry und Sergei Lawrow trafen zusammen, um ein Programm zur Erfassung, Entfernung und Zerstörung von Syriens chemischen Waffen zu erarbeiten.

Die Umsetzung des Programms verlief anfangs sehr gut. Jedoch konnte auf diesem Weg keine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland hinsichtlich einer Gesamtlösung für den Konflikt in Syrien erreicht werden. Als es Assad anscheinend gelang, seine Position zu stärken und zu stabilisieren, wurde Russland in seiner Unterstützung für den syrischen Präsidenten wieder bestärkt.

Gute Nachrichten gab es im Bereich der Nichtverbreitung von Kernwaffen: Im November konnte im Rahmen der (EU) 3-plus-3-Gespräche (Großbritannien, Frankreich und Deutschland plus die Vereinigten Staaten, Russland und China) mit dem Iran ein Interimsabkommen im Zusammenhang mit Teherans Nuklearprogramm erzielt werden. Die amerikanisch-russischen Beziehungen erhielten dadurch jedoch keine besonderen Impulse.

Gegen Ende des Jahres 2013 hatten Regierungsbeamte ihre Erwartungen an die bilateralen Beziehungen erheblich heruntergeschraubt. Moskau gab kei-

nerlei Grund zur Hoffnung auf Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung oder anderen Themen, die für Washingtons bilaterale Agenda wichtig waren. Der Kreml schien ebenso niedrige Erwartungen zu haben und zeigte wenig Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten, was bestimmte Fragen betraf.

Die Ukraine und die Krim führen zu einem historischen Tiefstand der Beziehungen nach dem Kalten Krieg

Ende 2013 war die Ukraine in einer innenpolitischen Krise versunken. Zahlreiche Demonstranten protestierten gegen den ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch. Anfang 2014 wurden die Demonstrationen von Gewalt überschattet. Nachdem im Februar mehr als 100 Demonstranten getötet worden waren, unterzeichnete Janukowitsch eine politische Vereinbarung mit den wichtigsten Oppositionsführern. Unklar ist, ob die Demonstranten die Vereinbarung akzeptiert hätten. Die Frage ist jedoch müßig, da Janukowitsch gleich darauf aus Kiew (und dann auch aus der Ukraine) floh.

In der letzten Februarwoche ernannte das ukrainische Parlament, die *Werchowna Rada*, eine Übergangsregierung, die umgehend ihren Wunsch zum Ausdruck brachte, ein Assoziierungsabkommen mit der EU abzuschließen und sich ihr weiter anzunähern. Gleich danach besetzten Soldaten ohne Hoheitszeichen (Putin räumte später ein, dass es sich um Russen handelte) die Krim. Zwei Wochen später, nach einem höchst mangelhaft durchgeführten Referendum auf der Krim – annektierte Russland die Halbinsel offiziell. Damit wurde die Ukraine zu einem zentralen Thema zwischen Moskau und dem Westen. Russlands Vorgehen verstieß gegen seine Verpflichtung, die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine gemäß der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, dem Budapester Memorandum über Sicherheitsgarantien von 1994 und dem Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und Russland von 1997 zu respektieren.

Im April begann Russland, bewaffnete Separatisten in Donezk und Luhansk in der Ostukraine zu unterstützen. Zunächst stellte Russland Geld und Führung, dann auch schwere Waffen zur Verfügung – möglicherweise auch das Boden-Luft-Raketensystem, mit dem im Juli der Malaysia-Airlines-Flug 17 abgeschossen wurde. Als die ukrainische Armee im August im Kampf gegen die Separatisten erhebliche Erfolge verzeichnen konnte, griff das russische Militär direkt in der Ostukraine ein. Im September wurde ein Waffenstillstand vereinbart, der jedoch bestenfalls als brüchig bezeichnet werden kann, und viele seiner Bedingungen blieben Ende 2014 noch unerfüllt.

Die Vereinigten Staaten und die EU reagierten auf die Annexion der Krim und Russlands anschließende Vorgehensweise in der Ostukraine, indem sie die politischen Beziehungen drastisch herunterfuhren, den geplanten G8-Gipfel in Sotschi durch ein G7-Treffen (ohne Russland) ersetzten und Visa-

und Finanzsanktionen gegen russische Einzelpersonen verhängten, gefolgt von umfassenderen Sanktionen gegen den Finanz-, Energie- und Verteidigungssektor der russischen Wirtschaft.

Ende des Jahres hatten die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa einerseits und Russland andererseits ihren tiefsten Punkt seit dem Ende des Kalten Krieges erreicht. Die Vereinigten Staaten verfolgten nun eine dreigleisige politische Strategie: Die Ukraine sollte gestärkt, die aufgrund von Russlands Vorgehen zunehmend nervös werdenden NATO-Verbündeten beruhigt, und Russland dazu gedrängt werden, die Krise in der Ukraine zu deeskalieren statt sie weiter anzuheizen. Washington stellte seine Politik gegenüber Russland grundsätzlich auf den Prüfstand. Die Sanktionen schienen sich auf die russische Wirtschaft auszuwirken, die gleichzeitig unter den Folgen eines dramatischen Falls des Ölpreises litt. Viele Experten sagten voraus, dass die russische Wirtschaft 2015 schrumpfen würde.

Die politischen Auswirkungen der Sanktionen, die Putin dazu bewegen sollten, seine Politik gegenüber der Ukraine zu ändern, waren weniger klar.

Der Blick nach vorn

Mit Blick auf die Zukunft wird die unmittelbare Herausforderung für Washington und Moskau darin bestehen, die Kommunikation und die Zusammenarbeit in den Bereichen aufrechtzuerhalten, in denen sich die Interessen beider Länder überschneiden. Gleichzeitig muss versucht werden, den durch die Ukraine-Krise verursachten Schaden zu begrenzen. Die Möglichkeit, dass die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen konfrontativere Züge annehmen, ist jedoch nicht auszuschließen. Zu den Bereichen, in denen sich die Interessen der Amerikaner und der Russen überschneiden, gehören die nukleare Rüstungskontrolle, die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen sowie Afghanistan.

Trotz der Verschlechterung der Situation in der Ukraine setzten sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland die Implementierung des New-START-Vertrags fort. Durch die Begrenzung der Zahl strategischer Nuklearwaffen sowie die größere Transparenz und Berechenbarkeit setzt das Abkommen dem Wettbewerb im Bereich strategischer Nuklearwaffen Grenzen. Anscheinend wissen das beide Seiten zu schätzen.

Mit der Verlängerung der EU 3-plus-3-Verhandlungen mit dem Iran über eine dauerhafte Lösung bezüglich des iranischen Atomprogramms bis ins Jahr 2015 haben Washington und Moskau ebenso wie die drei EU-Staaten und China weiterhin ein gemeinsames Interesse daran, eine Lösung zu finden, die den Iran davon abhält, in den Besitz von Nuklearwaffen zu gelangen. Westliche Diplomaten berichteten, dass die russischen Unterhändler sich konstruktiv beteiligten.

Ein dritter Bereich für eine Zusammenarbeit wird Afghanistan sein. Die US- und Koalitionstruppen haben sich 2014 weitgehend aus dem Land zurückgezogen und nur eine relativ kleine Resttruppe zurückgelassen, die die afghanische Armee und die afghanische Polizei unterstützen soll. Der Westen und Russland haben ein gemeinsames Interesse an einem stabilen Afghanistan, in dem es zu keinem erneuten Bürgerkrieg kommt und die Taliban und Terroristengruppen nicht wieder an die Macht gelangen.

Der dauerhafte Schulterchluss bei diesen Themen könnte ein gewisses Maß an Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland aufrechterhalten, die jedoch infolge der Differenzen über die Ukraine zwischen den USA (und Europa) einerseits und Russland andererseits sowie Russlands selbstbewussteres Auftreten gegenüber Europa immer wieder belastet werden könnte. Unklar bleibt, wie schnell sich die Ukraine-Krise stabilisieren wird. Ein diesbezüglicher Fortschritt ist wahrscheinlich die Voraussetzung für eine erneute Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen. Viel wird auch davon abhängen, was Putins ausdrückliches Eintreten für die Rechte ethnischer Russen und russischsprachiger Einwohner im Ausland für Moskaus Politik gegenüber anderen Nachbarstaaten zu bedeuten hat.

Den Gesprächskanal Rüstungskontrolle offen zu halten, könnte aus weiterreichenden Gründen wichtig sein. Während des Kalten Krieges war die Rüstungskontrolle ein wichtiger – manchmal sogar der einzige funktionierende – Gesprächskanal zwischen Washington und Moskau. Fortschritte bei der Rüstungskontrolle erzeugten Impulse, die wiederum zu Fortschritten in den Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion insgesamt führten. Dies wurde Ende der 1960er Jahre deutlich, als Fortschritte in den Gesprächen über die Verträge zur nuklearen Rüstungsbegrenzung (SALT) zu weiterer Entspannung führten. Mitte der 1980er Jahre sorgten Fortschritte bei der Reduzierung nuklearer Mittelstreckenraketen (INF) und strategischer Waffen (START) für ein insgesamt besseres Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion. (Auf ganz ähnliche Weise trugen anfängliche Fortschritte in den Gesprächen über den New-START-Vertrag in den Jahren 2009 und 2010 zu einer Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen bei.)

Rüstungskontrolle könnte auch in Zukunft eine ähnliche Rolle spielen, auch wenn sie schon vor dem Ausbruch der Ukraine-Krise mehr oder weniger zum Erliegen gekommen war. Zumindest solange Obama noch im Amt ist, wird die US-Regierung nach wie vor Interesse an der weiteren bilateralen Reduzierung von Nuklearwaffen haben und bereit sein, die russischen Bedenken bezüglich einiger damit zusammenhängender Fragen ernst zu nehmen. Unklar ist jedoch, was Moskau im Bereich Rüstungskontrolle anstrebt.

Besonderes Interesse gilt dem Bereich vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im europäischen Raum. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) scheint endgültig ausgedient zu haben. Das Wiener Dokument über VSBM und der Vertrag über den Offenen Him-

mel sind jedoch nach wie vor in Kraft und werden während der Ukraine-Krise auch durchaus nutzbringend angewendet.

Da der Umfang der militärischen Ausrüstungen der NATO und Russlands in Europa unter der vom KSE-Vertrag und vom angepassten KSE-Vertrag festgelegten Grenzen liegt, wäre es sinnvoll, sich in zukünftigen direkten Diskussionen zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa auf die Erhöhung von Transparenz und Berechenbarkeit zu konzentrieren. Mögliche Schritte könnten darin bestehen die im Wiener Dokument festgelegten Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten zu senken und die Zahl der gemäß dem Wiener Dokument erlaubten Inspektionen zu erhöhen. Diesbezügliche Fortschritte könnten eine bessere Atmosphäre für spätere Gespräche über Waffenbegrenzungen schaffen, die eventuell Waffen und Ausrüstung beschränken müssen, die nicht vom KSE-Vertrag erfasst werden.

Russlands Vorgehensweise in Bezug auf die Krim und die Ukraine hat die 1975 in der Schlussakte von Helsinki errichtete Ordnung in Europa insgesamt schwer beschädigt. Sie hat auch bei Russlands Nachbarn, darunter Estland, Lettland, Moldau und Georgien, Besorgnis ausgelöst. (Das gilt, wenn es auch nicht öffentlich ausgesprochen wird, ebenfalls für andere Länder mit größeren russischen Minderheiten wie etwa Kasachstan.) Die Ukraine-Krise hat frühere Spannungen mit Russland über amerikanische und europäische Interaktionen mit dem und im postsowjetischen Raum wieder aufleben lassen.

Die Vereinigten Staaten und die NATO haben auf die wachsende Sorge unter den östlichen NATO-Verbündeten, insbesondere den baltischen Staaten, mit der Entsendung von Truppen, darunter auch mehrere Einheiten der US-Streitkräfte, nach Estland, Lettland, Litauen und Polen reagiert. Das Pentagon hat diese als „dauerhafte“ Stationierung bezeichnet, die bis zu einem Jahr dauern könnte. Moskau könnte diese Maßnahme unter Bezug auf die von der NATO 1997 eingegangene Verpflichtung, keine „substanziellen Streitkräfte“ dauerhaft auf dem Gebiet neuer NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren, kritisieren. Washington betrachtet vier Kompanien jedoch nicht als „substanziell“. Einige NATO-Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, angesichts des russischen Vorgehens gegen die Ukraine die Verpflichtung als solche neu zu überdenken.

Es stellt sich auch die Frage, ob eine breitere Diskussion innerhalb der OSZE zu irgendeinem neuen europäischen Sicherheitsabkommen führen könnte. Russlands Präsident Medwedew hatte ein solches Abkommen 2008 vorgeschlagen. Die Details des russischen Vorschlags – der Moskau u.a. offenbar ein Vetorecht bei Fragen wie einer NATO- oder EU-Erweiterung einräumte – stießen auf wenig Interesse unter den übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten. Ob es sich lohnen würde, eine entsprechende Diskussion wieder aufzunehmen, hinge auch davon ab, ob es zwischen Russlands Ansatz und demjenigen anderer Teilnehmerstaaten mehr Gemeinsamkeiten gäbe als 2008.

Ein Bereich der russisch-amerikanischen Beziehungen, der nach wie vor erschreckend unterentwickelt ist, sind die bilateralen Handels- und Investiti-

onsbeziehungen. Das magere Handelsaufkommen zwischen beiden Nationen reicht nicht aus, um einen stabilisierenden Effekt auf die russisch-amerikanischen Beziehungen insgesamt auszuüben, so wie es bei dem umfangreichen Handelsvolumen zwischen den USA und China der Fall ist. Sowohl Washington als auch Moskau haben ihr Interesse an einem Ausbau dieses Aspekts ihrer Beziehung bekundet. Ob dies zu einer Verbesserung führen kann, wird zum Teil davon abhängen, wie weit die finanziellen und wirtschaftlichen Sanktionen gehen – sie könnten den Kreml auch demotivieren, stärker mit der globalen Wirtschaft zu interagieren –, und inwiefern amerikanische und russische Unternehmen ein Interesse daran haben. Ob die Investitionsbeziehungen verstärkt werden können, wird auch entscheidend davon abhängen, welche Schritte Russland unternimmt, um sein Geschäfts- und Investitionsklima zu verbessern.

Demokratie und Menschenrechte werden in den russisch-amerikanischen Beziehungen ein schwieriges Thema bleiben. Putin hat in Russland ein zunehmend autoritäres politisches Modell errichtet, während die Förderung der Demokratie nach wie vor ein zentrales Interesse der USA ist.

Eine weitere Herausforderung, die sich den Vereinigten Staaten und Russland stellen wird, wenn sie die gegenwärtige Krise erst einmal überwunden haben, soll abschließend noch erwähnt werden: die Frage, ob sie Fortschritte, die sie in Richtung auf eine Verbesserung ihrer bilateralen Beziehungen machen, auch aufrechterhalten können. Die Obama-Regierung hat frustriert feststellen müssen, dass das Auf und Ab ihrer Beziehungen zu Moskau genau dem Muster der amerikanisch-russischen Beziehungen zur Zeit der Regierungen Clinton und George W. Bush folgt. Wenn Washington und Moskau diesen Kreislauf durchbrechen wollen, müssen sie sich darüber Gedanken machen, wie sie einige der schwierigen Fragen auf ihrer bilateralen Agenda angehen und positive Entwicklungen in ihren Beziehungen sichern und aufrechterhalten wollen.