



## **Der *reset button* zwischen Konfrontation und Kooperation**

### **Barack Obamas Russlandpolitik im Spannungsfeld nationaler Kontroversen und transatlantischer Zusammenarbeit**

„Unsere Beziehungen zu Russland schwankten stets zwischen irrationaler Überschwänglichkeit und beißendem Zynismus“. So fasste [William Cohen](#), US-amerikanischer Verteidigungsminister unter Bill Clinton, das ambivalente amerikanisch-russische Verhältnis zusammen. Anlässlich des Moskauer Gipfeltreffens zwischen Obama und Medwedjew im Juli 2009 äußerte Cohen die Hoffnung, dass mit der Präsidentschaft Barack Obamas ein neuer Realismus Einzug in die US-amerikanische Russlandpolitik halte. Seit Beginn seiner Amtszeit hat Barack Obama kontinuierliche Anstrengungen unternommen, um die Beziehungen zwischen den USA und Russland zu erneuern – eine Strategie, die in den Vereinigten Staaten unter der Bezeichnung *reset button* (Rückstelltaste) kontrovers diskutiert wird.

Nachdem im vergangenen Jahr überwiegend Symbolpolitik betrieben wurde, folgten den Worten beider Präsidenten am 8. April 2010 auch Taten: Das lang erwartete Nachfolgeabkommen zum START I, der am 5. Dezember 2009 ausgelaufen war, wurde in Prag unterzeichnet – dem Ort von Obamas wegweisender Rede über eine atomwaffenfreie Welt. Im Folgenden werden die inneramerikanischen Kontroversen in der Russlandpolitik betrachtet sowie Schwierigkeiten des amerikanisch-russischen Verhältnisses aufgezeigt. Zudem sollen der Zusammenhang zwischen Russlandpolitik und Iranfrage sowie die Rolle Europas in diesem Prozess diskutiert werden.

#### **Zum Stand der Entwicklungen**

Zu den wichtigsten Pfeilern der *reset button*-Strategie zählen die Arbeit der [amerikanisch-russischen Präsidialkommission](#) sowie die bilateralen Verhandlungen zum START-Nachfolgeabkommen (*Strategic Arms Reduction Treaty*, Vertrag zur Verringerung der Strategischen Nuklearwaffen). US-Vizepräsident Joe Biden sprach auf der [Münchener Sicherheitskonferenz 2009](#) erstmals von der Notwendigkeit, den *reset button* zu drücken.

In der Folge wurde die bilaterale Präsidialkommission auf Bestrebungen der neuen amerikanischen Regierung durch Obama und Medwedjew im Sommer 2009 ins Leben gerufen. Zu den Prioritäten auf der Tagesordnung der Kommission gehören Atomare Sicherheit, Abrüstung, Internationale Sicherheit und Terrorismusbekämpfung. Die insgesamt 13 Arbeitsgruppen beschäftigen sich allerdings auch mit Politikfeldern des so genannten „low

*policy*-Bereichs“.<sup>1</sup> Über praktische Kooperation in diesen Bereichen soll es gelingen, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und „*spill-over*-Effekte“ zu erzielen, so dass eine weit reichende Zusammenarbeit mit Russland auch im Bereich der „*high policy*“ möglich wird. Bislang haben die meisten der angesprochenen Gruppen ihre Arbeit aufgenommen – es fanden [erste bilaterale Treffen](#) statt, um Gemeinsamkeiten benennen und Ziele abstecken zu können. Im Rahmen der *reset button*-Strategie entschied die Obama-Administration zudem im September 2009, die noch unter George W. Bush forcierten Pläne für ein Raketenabwehrschild in Osteuropa einzufrieren, und sorgte – auch durch die Form, in der dies kommuniziert wurde – für heftige Kontroversen.

### **Abrüstungsverhandlungen**

Nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung sind Kernpunkte der aktuellen amerikanischen Außenpolitik. Diese Themen repräsentieren einen kooperativen Strang innerhalb der amerikanisch-russischen Beziehungen, die auch im Jahr 2010 weiterhin ganz oben auf der politischen Agenda stehen. Die erklärte Bereitschaft der Präsidenten Medwedjew und Obama, ein START-Nachfolgeabkommen abzuschließen zu wollen, wurde zum Symbol der versprochenen Wende, die nun mit der Vertragsunterzeichnung vollzogen wurde. Die Verhandlungen verzögerten sich monatelang, mehrfach wurde gemeldet, dass ein unterschriftsreifer Vertrag vorliegen würde. Das [zähe Ringen](#) um den Vertragstext hat zahlreiche Gründe:

- Die USA
  - sind nicht so sehr an der Reduktion der russischen Atomwaffen interessiert, da diese aus Altersgründen sowieso demnächst ausrangiert würden.
  - wollen Transparenz, das heißt Überprüfbarkeit des Abrüstungsprozesses.
- Russland
  - will, dass die USA ihre atomaren Kontingente reduzieren. Das betrifft nicht nur Sprengköpfe, sondern auch Trägersysteme sowie Raketenabwehrsysteme, worunter auch die Raketenabwehr in Osteuropa fallen würde.<sup>2</sup>
  - ist besorgt, dass die auf Eis gelegten Pläne für eine Raketenabwehr in Polen und Tschechien als Druckmittel genutzt werden könnten, um eine Einigung in Sinne der Vereinigten Staaten zu erzielen.
- Das Inkrafttreten des neuen Vertrages erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit im amerikanischen Senat. Obama ist also darauf angewiesen, auf Bedenken der Republikaner einzugehen.

---

<sup>1</sup> Unter anderem bestehen Arbeitsgruppen mit folgenden Titeln: „Kultur, Bildung, Sport und Massenmedien“, „Landwirtschaft“, „Umwelt“, „Gesundheit“, „Wissenschaft und Technik“ und „Zivilgesellschaft“.

<sup>2</sup> Seit die Vereinigten Staaten 2002 einseitig aus dem ABM-Vertrag (*Anti-Balistic Missiles*, Raketenabwehr) ausgetreten sind, gibt es hierfür keine bilaterale Regelung. Stattdessen wurde auf Betreiben der Bush-Regierung 2002 das SORT Abkommen abgeschlossen. SORT lässt allerdings die Option so genannter Defensivwaffen und Trägerwaffensysteme offen, etwa eines Raketenabwehrschields in Osteuropa.

- Im Bereich der konventionellen Streitkräfte ist Russland den USA, China und der NATO unterlegen. Daher ist das Konzept der „Nuklearen Abschreckung“ im Denken der russischen Sicherheitsbeamten heute wieder etabliert als Antwort auf das strategische Dilemma der relativ schwachen russischen konventionellen Militärmacht.

Insbesondere im Hinblick auf zwei wichtige Abrüstungspolitische Ereignisse<sup>3</sup> ist es für beide Seiten von erheblicher Bedeutung, bereits mit verbindlich vereinbarten Abrüstungszusagen in die Verhandlungen zu gehen. Ohne erkennbare Bemühungen der größten Nuklearmächte, die zusammen 95 Prozent aller weltweit vorhandenen Nuklearwaffen kontrollieren, ist die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung auf der *Non-Proliferation Treaty (NPT) Review Conference* illusorisch.

### Republikanische Positionen

Neben bilateralen Differenzen sieht sich die Obama-Administration auch mit inneramerikanischen Kontroversen hinsichtlich der Verhandlungsstrategie konfrontiert. Die [Heritage Foundation](#), ein den Republikanern nahestehender Think Tank, sieht die Anstrengungen der Obama-Administration im Licht anhaltender Konfrontationslogik und wertet sie folglich als fehlgeleitete Befriedungsversuche: Moskau sei nach wie vor an der Schwächung Amerikas interessiert und würde daher die US-amerikanischen Abrüstungsanstrengungen gutheißen, während es selbst weiterhin atomare Kontingente horte. Die „unilateralen Zugeständnisse der Obama-Administration“ werden als kurzfristig und potenziell gefährlich eingestuft. Der Think Tank, der zu den wichtigsten strategischen Ratgebern der Bush-Administration zählte, empfiehlt der neuen Regierung:

- Amerika sollte keine „übereifrigen Abrüstungsstrategien“ verfolgen.
- Die USA sollten stets von einer Position der Stärke aus verhandeln. Wenn nötig, bedeutet dies auch einen Verhandlungsabbruch.
- Einseitig Zugeständnisse zu machen berge das Risiko, die Vereinigten Staaten angreifbar erscheinen zu lassen.

### Position der Obama-Administration

[James M. Goldgeier](#) beschreibt den Unterschied zwischen Republikanern und Demokraten hinsichtlich der Russlandpolitik wie folgt: „Die Demokraten waren nie so erpicht auf die Raketenabwehr wie die Republikaner, für die das Thema zu einer Art Parteitheologie geworden ist, seit Ronald Reagan 1983 die *Strategic Defense Initiative* (Strategische Verteidigungsinitiative zum Aufbau eines Abwehrschirms gegen Interkontinentalraketen) ins Leben gerufen hat.“ Die Obama-Administration begreift laut dem Magazin [Politico](#) den Stopp der Raketenabwehrpläne in Osteuropa als rein technische Entscheidung. Dieser Schritt

---

<sup>3</sup> Am 12. und 13. April richtet Präsident Obama den „Nuclear Security Summit“ in Washington aus. Die wichtigsten Staats- und Regierungschef (China, Russland, Indien, Pakistan, Israel, Deutschland u.a.) haben ihre Teilnahme am Treffen bereits zugesagt, bei dem es vorrangig darum geht, Maßnahmen gegen den Handel mit Atomwaffen bzw. atomarem Material zu entwickeln. Darüber hinaus dient der Gipfel der Vorbereitung der Non-Proliferation Treaty (NPT) Review Conference, die im Mai 2010 in New York abgehalten wird.

war nötig, da der geplante Schild eine erhebliche Irritation in den Russlandbeziehungen hervorgerufen hatte. Zudem waren Effektivität des geplanten Systems sowie seine Kosten in Zweifel gezogen worden. Die Obama-Administration setzt auf allmähliche Verbesserungen der Russlandbeziehungen mit Blick auf mittel- und langfristige Ziele. [Barack Obama](#) äußerte sich im November 2009 auf dem bilateralen Treffen mit dem russischen Präsidenten in Singapur dazu wie folgt: „(...) *I am somebody who genuinely believes that the reset button has worked and that we are moving in a good direction.*“

- Technischer Realismus steht in der Russlandpolitik Obamas anstelle unterschwelliger Konfrontationsrhetorik.
- Im integrativen Ansatz wird eine langfristige strategische Partnerschaft angestrebt.
- Prozessorientierung und Rationalität dominieren das Verhältnis zu Russland.

### Iranfrage

Die Frage nach den Auswirkungen der *reset button*-Strategie führt unweigerlich zum russischen Verhalten gegenüber dem iranischen Atomprogramm. Bisher hat die „Erneuerung“ einige konkrete Effekte erzielt: Beispielsweise hat die russische Seite es den Amerikanern gestattet, ihren Luftraum für die Versorgung der Truppen in Afghanistan zu nutzen. Doch darüber hinaus hofft die Obama-Administration auf eine Ausweitung der Kooperation.

Die Iranfrage ist aus Perspektive der Vereinigten Staaten auch historisch gesehen [eng mit den Russland-Beziehungen verknüpft](#). Das US-amerikanisch-russische Verhältnis wurde durch die NATO-Osterweiterung getrübt, weil Russland sich hintergangen fühlte. Zeitgleich intensivierte sich die russische Unterstützung des iranischen Atomprogramms.<sup>4</sup> Die Entscheidung der Obama-Administration, die geplante Raketenabwehr in Osteuropa zu kippen, zielt in der Iranfrage somit auf eine Kooperationspolitik mit Russland.

Obwohl das [Misstrauen gegenüber Russland](#) aufgrund seiner bisherigen Iranpolitik auch innerhalb der NATO die Positionen Großbritanniens und Frankreichs dominiert, verfolgt die Obama-Administration weiter einen integrativen Ansatz: Vertrauensbekundungen dienen als Mittel, um Russland in multilaterale Anstrengungen einzubinden und langfristig in einen strategischen Partner zu verwandeln. Dies spiegelt sich auch in [Obamas Äußerungen](#) zur US-amerikanisch-russischen Kooperation in der Iranfrage wider: „(...) *in my first meeting with President Medvedev I emphasized to him our desire to try to resolve the issue of Iran’s nuclear capacity in a constructive fashion (...).*“ Obama spricht in diesem Zusammenhang von zwei möglichen Optionen: einerseits „*further integration, the ability to obtain peaceful nuclear energy*“, und, sollte das nicht zum Erfolg führen: „*The alternative would be an approach that would involve increasing pressure on Iran to meet its international obligations.*“

---

<sup>4</sup> „*After all, in February 1990 U.S. Secretary of State James Baker had told Gorbachev that there would be no extension of NATO’s jurisdiction for forces of NATO one inch to the east.*“ Quelle: [James M. Goldgeier](#)

## Sicherheitspolitische Priorität versus wirtschaftspolitische Verflechtung

USA: Sicherheitspolitik

In der Russlandpolitik zeichnet sich unter Obama eine klare Prioritätensetzung zugunsten der Kooperation im sicherheitspolitischen Bereich ab. „[Konstruktives Engagement](#)“ auf der Basis einer realistischen Einschätzung unterschiedlicher Interessen, Werte und Ziele heißt die Leitlinie der Russlandpolitik. Zudem stellen Terroristen im Besitz atomarer Waffen das größte Sicherheitsrisiko für die USA dar. Die Gewährleistung der weltweiten Nichtverbreitung ist daher die beste und einzige Möglichkeit, um das Risiko dieses Szenarios zu minimieren und erfordert bi- und multilaterale Zusammenarbeit aller Atommächte. Infolgedessen ist die baldige Ratifizierung des START-Nachfolgeabkommens von erheblicher Bedeutung. Zugleich ist vor diesem Hintergrund die Ankündigung Obamas, einen [erneuten Versuch](#)<sup>5</sup> der Verabschiedung des Kernwaffenteststopp-Vertrags (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, kurz *CTBT*) einzuleiten, durchaus plausibel. Die Ratifizierung *beider* Abkommen dürfte schwierig werden, denn die Regierung muss den Senat davon überzeugen, dass beide Abkommen als integrierte Strategie zur Verbesserung der US-amerikanischen und globalen Sicherheit dienen. Aufgrund der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit sowie der fundamentalen republikanischen Blockadehaltung ist das ein kompliziertes Unterfangen.

Europa/Deutschland: Wirtschaftspolitik

Die EU setzt in ihren Russlandbeziehungen vorrangig auf wirtschaftliche Verflechtung. [Hans-Ulrich Klose](#) argumentiert in diesem Zusammenhang dafür, dass ein Denken in den Kategorien alter Grabenkämpfe nicht mehr angemessen sei. Vielmehr sollte Russland auch von den Vereinigten Staaten als gleichwertiger Partner ernst genommen werden. Dies würde auch langfristig dazu beitragen, Russland als europäisches Land zu stabilisieren.

### Fazit

Ein Jahr ist für den Bereich der Außenpolitik ein sehr kurzer Zeitraum für die Erfolgsbewertung. Insgesamt zeichnet sich aber seitens der US-Regierung eine [positivere Rhetorik](#) in der Russlandpolitik ab. Von der Obama-Administration wird ein integrativer Ansatz verfolgt, in der Absicht, Kooperation und langfristige strategische Partnerschaft zu fördern. In dieser Hinsicht nähert sie sich der europäischen Position an. Durch Obamas pragmatischeren Außenpolitikstil haben sich die Beziehungen zwischen den USA und Russland bereits verbessert – die Abrüstungsdiplomatie wurde wiederbelebt. Darüber hinaus lässt die Annäherung Washingtons an Moskau nicht nur auf einen nachhaltigen Wandel hoffen, sondern wirkt sich positiv auf mehrere zentrale außenpolitische Vorhaben der US-Regierung aus. Nichtsdestotrotz bleibt die sicherheitspolitische Priorität der USA von den wirtschaftspolitischen Interessen Europas verschieden. Es geht dementsprechend auch darum, diese [Differenz](#) in den transatlantischen Beziehungen zu verstehen.

---

<sup>5</sup> Bill Clinton ist 1999 schon einmal daran gescheitert, den CTBT durch den US-Kongress ratifizieren zu lassen.

Trotz aller Bemühungen, das Verhältnis zu Russland auf ein realistisches Maß zu bringen, bleiben auch für die Obama-Administration erhebliche Reibungsflächen mit Russland bestehen. Dies betrifft zum einen das [Demokratieverständnis](#) der russischen Regierung, vor allem hinsichtlich der [weiterhin kritischen Menschenrechtssituation](#). Zum anderen sorgt Russlands Verhältnis zu ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken, vor allem zu Georgien und der Ukraine (hier insbesondere auch die Frage der NATO-Mitgliedschaft), für Konfliktpotenzial.

Wichtig ist auch die Diskrepanz in der Wahrnehmung und Bewertung der amerikanischen Bemühungen: Während die amerikanische Seite es als Neustart begreift und dementsprechende Erwartungen an Moskau verbindet, sieht Russland die „Reset-Strategie“ bislang als notwendige Revision der Bush-Politik.

---

Irina Hennig, Leuphana Universität Lüneburg, war von Oktober bis Dezember 2009 Praktikantin im FES Büro Washington. Ergänzt im April 2010 durch Robert Kluge, Technische Universität Dresden, Praktikant im FES Büro Washington vom Februar bis April 2010.

Washington, DC / 8. April 2010