

Analyse

Weder Kooperation noch Freiheit: George W. Bushs gescheiterte Russlandpolitik

Hans-Joachim Spanger, Frankfurt am Main

Als Thomas Graham, den Condoleezza Rice 2002 im Nationalen Sicherheitsrat mit dem Russland-Portfolio betraute und der wenig später zum *Special Assistant* und *Senior Director for Russian Affairs* des Präsidenten aufstieg, unlängst auf seine 2007 beendete Tätigkeit in der Bush-Administration zurückblickte, war die Bilanz eindeutig – und niederschmetternd: Die USA seien im Jahre 2007 exakt wieder dort angekommen, wo sie im Jahre 2001 gestartet waren: den schlechtesten Beziehungen zwischen Washington und Moskau seit dem Ende des Kalten Kriegs – Ausweis einer »less than successful foreign policy«. Wie kam es dazu? Auch hier ist sein Resümee für die Administration alles andere als schmeichelhaft, wobei er deren Politik maßgeblich mitverantwortet und auch selbst Zeugnis ihrer Windungen abgegeben hat.

So hatte Graham im Jahre 2000 als »grundlegende Lehre« aus den 1990er Jahren verkündet, dass der äußere Einfluss auf die inneren Verhältnisse in Russland »immer marginal« gewesen sei und letztlich die Russen selbst über die Gestalt ihres Landes entscheiden müssten, womit am Beginn seiner Amtszeit die Abkehr Bushs von der Russlandpolitik der Clinton-Administration und sein Programm eines »tough realism« begründet wurde. Mit Verkündung seiner Freiheitsagenda nach 9/11 galt all dies nicht mehr, wurde die Regimefrage zu Bushs Drehachse der internationalen Beziehungen und Demokratie zur Grundbedingung für Frieden und Sicherheit in der Welt, als »einzige realistische Antwort auf die Herausforderungen der Gegenwart,« wie Condoleezza Rice kundtat. Dass dies mit dem autoritären Charakter des von Putin sukzessive transformierten politischen Regimes in Russland kollidieren musste, liegt auf der Hand.

Wichtiger aber noch ist die herausragende Konstante der Bush-Administration, die Russland in beiden Varianten, der realistischen Interessen- wie der idealistischen Wertepolitik, und ebenfalls im Unterschied zu Clinton nie viel Aufmerksamkeit schenkte. Dies wurde mit seiner aus den 1990er Jahren extrapolierten Schwäche begründet, die Graham seinerzeit veranlasste, bereits über »eine Welt ohne Russland« nachzudenken, denn »we are witnessing a geo-political and geo-economic shift of historic dimensions, one in which Russia will become less and less an actor in world affairs, while running the risk of becoming an object of competition among more advanced and dynamic powers«. Das nahm Bush seinerzeit *à la lettre*, während heute die geopolitischen und geoökonomischen Verschiebungen ganz anders gedeutet werden und bereits zu Mutmaßungen über eine »Welt ohne Westen« geführt haben. Mit dieser Indifferenz, die Russland bestenfalls durch

das Prisma anderer Probleme wahrnahm, trat Bush sein Amt an. Und er hielt sie auch bei, als Putin nach 9/11 nahezu bedingungslose Solidarität übte, als er über den Irak-Krieg zunehmend in Opposition zum hegemonialen Kurs der US-Außenpolitik trat und als er diese schließlich in einen Frontalangriff gegen die Weltordnung des *unipolar moment* münden ließ.

Stationen des Auf- und Abstiegs

Auch wenn Bush im Wahlkampf eine konfrontative Abkehr von Clintons »happy talk« und einen »tough realism« gegenüber Russland angekündigt hatte, mit seinem Seelen-Blick in Putins Augen im Juni 2001 in Ljubljana fand diese Episode schon nach wenigen Monaten ein frühzeitiges Ende. Der 11. September 2001 vertiefte diese Hinwendung beträchtlich, hatte Russland doch in Bushs Krieg gegen den Terrorismus umgehend die richtige Seite gewählt. Dies jedoch hinderte Bush nicht, mit der Kündigung des ABM-Vertrags im Dezember 2001 und der Aufnahme des Baltikums in die NATO im Mai 2003 auch gegen den erklärten Widerspruch Putins jene außenpolitischen Wahlversprechen einzulösen, die russische Sicherheitsinteressen schlicht ignorierten. Ungeachtet dessen blieben beide in der »Allianz« gegen den Terror und in der Absicht verbunden, eine »neue strategische Beziehung« schaffen zu wollen. Sie überlebte scheinbar auch den Irak-Konflikt des Jahres 2003, der trotz aller Spannungen Bushs »vertrauensvolle Beziehung« zu Putin offiziell nicht in Frage stellte. Mehr noch folgte beim Treffen beider im September 2003 in Camp David der Höhe- und Endpunkt der ungeschmälerten deklaratorischen Zuwendung der »allies in the war on terror«, die Bush in die viel zitierten Worte kleidete: »Our goal is to bring the U.S.-Russian relationship to a new level of partnership. I respect President Putin's vision for Russia: a

country at peace within its borders, with its neighbors, and with the world, a country in which democracy and freedom and rule of law thrive.« Ungeachtet dieser offiziellen Bekundungen begann mit dem Irak-Konflikt jedoch die bis heute anhaltende Erosion des Vertrauens, wobei im Zuge der neu akzentuierten Washingtoner Maßstäbe die Kollision mit der lange ignorierten politischen Realität in Russland zunehmend an Bedeutung gewann.

Ursprünglich auf den Nahen Osten konzentriert, verdichtete sich das demokratische Transformationsprogramm von 9/11 zu einer globalen Freiheitsagenda, die Bush in seiner Antrittsrede vom Januar 2005 zur Leitlinie seiner zweiten Amtszeit erhob. Die Folgen für Russland waren ambivalent: Öffentlich vorgetragene Kritik an Putins innenpolitischem Kurs verband sich mit Zurückhaltung bei der demokratischen Konditionierung der Beziehungen und der Weigerung, Russland etwa aus der G8 zu entfernen. Auf diese seit 2003 namentlich von Senator McCain erhobenen Forderung konzentrierte sich im Vorfeld des Petersburger G8-Gipfels 2006 die Washingtoner Kritik an Bushs vermeintlicher Unentschlossenheit. Dessen griffige Freiheitsagenda hatte den oppositionellen Stimmungen bei maßgeblichen Kräften im Kongress und darüber hinaus ein nicht minder griffiges Instrument verschafft, mit dem sie seine Russlandpolitik herausfordern konnten. Ihnen kam dabei entgegen, dass in der Praxis weithin *business as usual* betrieben wurde, im unausweichlichen Bemühen, eine Balance zwischen transformatorischer Konfrontation und außenpolitischer Kooperation zu finden und angesichts der Tatsache, dass die Abstimmungsprozesse in den Korridoren der Washingtoner Administration viel operativen Dampf aus Bushs revolutionärer Vision entweichen ließen.

Was von den Debatten im Vorfeld des G8-Gipfels blieb, war neben einer »policy review« ohne erkennbaren außenpolitischen Ertrag eine legendäre Rede, die Vizepräsident Cheney am 4. Mai 2006 in Vilnius hielt. Sie bildete insoweit einen Wendepunkt in den amerikanisch-russischen Beziehungen, als auf sie ein kalter Krieg der Worte folgte, der sich in den folgenden Monaten kontinuierlich erhitzte und dessen Ende auch nach der Rede Putins auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik im Februar 2007 nicht absehbar ist. Dabei geht es keineswegs nur um den Dissens über die politischen Ordnungsvorstellungen – »universale« versus »souveräne« Demokratie –, sondern in einer geostrategisch motivierten Argumentationslinie vor allem auch um die Kritik am amerikanischen Unilateralismus, der nach Moskauer Lesart im *regime change* eine besonders aggressiv-bedrohliche Variante verkörpert. Das aktuelle Dilemma besteht folglich weniger darin, dass die dank auseinander strebender Werte kollabierenden Bezie-

hungen über residuale gemeinsame Interessen notdürftig zusammen gehalten werden, als darin, dass sich im Kernbereich der wechselseitigen außen- und sicherheitspolitischen Interessen wachsende Lücken auftun.

Das betrifft das Sanktionsregime gegenüber dem Iran, wo sich beide Seiten immerhin noch in den grundlegenden Zielen einig wissen. Ferner betrifft es den Status des Kosovo, wo die Ziele diametral entgegengesetzt und auch die prozeduralen Übereinstimmungen nach dem Scheitern der Troika Russlands mit den USA und der EU hinfällig sind. Und es betrifft Kernfragen der schon lange nicht mehr kooperativen Rüstungssteuerung, vom KSE-Vertrag über die strategische Rüstungskontrolle bis zur Raketenabwehr, wo Russland auf die amerikanischen Stationierungspläne mit einer Doppelstrategie demonstrativer Drohgesten und unerwarteter konkreter Verhandlungsangebote reagiert hat.

Was bleibt?

Der kalte Krieg der Worte hat tiefe Spuren in den Beziehungen zwischen Washington und Moskau hinterlassen, die im wechselseitigen Misstrauen heute weiter voneinander entfernt sind als je seit dem Ende der Sowjetunion. Geschürt wird dieses Misstrauen durch die grundlegenden Perzeptionsdifferenzen, bei denen die russische Abkehr vom demokratischen Pfad amerikanischer Tugend auf der einen Seite und auf der anderen die amerikanische Unfähigkeit, sich mit dem wiedergefundenen russischen Selbstbewusstsein abzufinden, im Mittelpunkt stehen. Nach der in Washington verbreiteten Lesart des Demokratischen Friedens existiert ein enger Nexus zwischen Putins autoritärem Kurs im Innern und seiner zusehends konfrontativen Politik nach außen, was auch die Zurückhaltung nahezu aller US-Präsidentenskandidaten in der Russland-Frage erklärt. Für Moskau wiederum unterstreicht diese Frontstellung gegen den Putinismus nur, dass entgegen der offiziellen Rhetorik die USA kein Interesse an einem starken russischen Partner, sondern nur an einem schwachen Vasallen haben. Beides hat seine Wurzel in der konträren Wahrnehmung der 1990er Jahre, nach Putins Lesart eine Dekade säkularen Niedergangs, nach Bushs dagegen der Beginn einer neuen Epoche der Freiheit.

Diese Unterschiede in der wechselseitigen Wahrnehmung sind so grundlegend, dass es mit kosmetischen Anpassungen nicht getan ist. Vielmehr sind die Koordinaten der amerikanischen Russlandpolitik neu festzulegen. Hier ist doppelstrategische Kohärenz gefordert, in der die beiden ebenso legitimen wie rational gebotenen Ziele gemeinsam verfolgt werden: die Bedingungen in Russland demokratisch zu beeinflussen und die Beziehungen mit Russland zur gemeinsamen internationalen Problemlösung zu nutzen. Das

erfordert zum einen im Interesse der Demokratieförderung eine Entideologisierung des Demokratischen Friedens im offiziellen Diskurs der US-Administration sowie deren Entkoppelung von der amerikanischen Geostrategie und ihren militärischen Instrumenten des *regime change*. Zum anderen im Interesse internationaler Kooperation die Bereitschaft, Dissens anzuerkennen sowie die Erkenntnis, dass auch für die »indispensable nation« globale Partnerschaften und völkerrechtlich etablierte Verfahren unverzichtbar sind. Beides erfor-

dert so etwas wie einen Kulturwandel in den USA und wird nicht gerade dadurch erleichtert, dass eine Umkehr der beunruhigenden Trends anders als noch vor wenigen Jahren nicht mehr allein von den USA, sondern auch von Russland abhängt. Dessen Statusansprüche sind zwar immer noch deutlich ausgeprägter als seine Problemlösungskapazitäten, doch lässt sich nur durch eine Politik des *engaging Russia* feststellen, was Moskau tatsächlich zur Lösung der aktuellen internationalen Konflikte beizutragen hat.

Über den Autor

Dr. phil. Hans-Joachim Spanger ist Programmbereichsleiter bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Lesetipps

- Hans-Joachim Spanger: Zwischen Ground Zero und Square One. George W. Bush und die Folgen der Simulation amerikanischer Russlandpolitik, HSFK-Report 9/2007, Frankfurt/M.
<http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/report0907.pdf>, 16. Dezember 2007
- Council on Foreign Relations 2006: Russia's Wrong Direction. What the United States Can and Should Do. (Report of an Independent Task Force), New York.
- Lyne, Roderic/Talbott, Strobe/Watanabe, Koji 2006: Engaging with Russia. The Next Phase. (A Report to the Trilateral Commission), Washington D.C.
- Cohen, Stephen F. 2006: The New American Cold War, in: The Nation, 17.7.2006, 1–9.
- McFaul, Michael 2005: Russia and the West: A Dangerous Drift, in: Current History, 104: 684, 307–312.
- Legvold, Robert 2006: U.S.-Russian Relations: An American Perspective, in: Russia in Global Affairs, 4: 4, 157–169.

Chronik

Russland und die USA 2000–2007

2000	
4.–5.6.2000	Russisch-amerikanisches Gipfeltreffen in Moskau. Hauptthema sind der ABM-Vertrag und der amerikanische Plan ein »National Missile Defense«-System einzurichten. Abgabe einer gemeinsamen Erklärung über strategische Stabilität, Unterzeichnung von Abkommen über die Reduzierung der Vorräte an waffenfähigem Plutonium und Einrichtung eines Frühwarnzentrums in Moskau.
10.7.2000	Außenminister Igor Iwanow stellt die neue außenpolitische Doktrin öffentlich vor. Ziel ist die Sicherung der Interessen von Person, Gesellschaft und Staat, die verlässliche Sicherheit des Landes und eine feste Position in der Weltgemeinschaft, die den Interessen Russlands als Großmacht entspricht. Russland will sich an der Formierung einer neuen Weltordnung beteiligen und die internationale Sicherheit festigen. Prioritär sind die Beziehungen zur GUS und zu Europa. Beziehung zur NATO soll auf Gegenseitigkeit beruhen. Interesse an Baltikum, Balkan. Verbesserung der Beziehungen zu den USA. Beziehungen mit Asien und Iran.
2001	
4.2.2001	Sergej Iwanow kritisiert auf der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik (früher: Wehrkundetagung) die USA scharf. Seine Kritik richtet sich gegen die Erweiterung der NATO und die Entwicklung einer nationalen Raketenabwehr durch die USA. Ein Treffen mit dem ebenfalls in München anwesenden neuen US-Verteidigungsminister Rumsfeld, das erwartet worden ist, fand nicht statt.