

Andrei Zagorski



# Zur Entwicklung der russisch-amerikanischen Beziehungen

---

Interne Information zur Sicherheitspolitik

Wien, im  
Jänner 2004

Büro für  
Sicherheitspolitik

*Andrei Zagorski*  
*hat für das Anfang Dezember 2003 erschienene*  
*„Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003“*  
*diesen hochinteressanten Beitrag verfasst,*  
*den wir aus technischen Gründen leider nicht mehr in das*  
*Jahrbuch aufnehmen konnten.*

Dr. Andrei Zagorski ist stellvertretender Direktor des Instituts für  
angewandte internationale Studien in Moskau.

## **Impressum**

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:  
Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter  
Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl  
Korrektorat: Doris Washiedl, Melitta Strouhal  
Eigentümer, Verleger und Hersteller:  
Büro für Sicherheitspolitik des  
Bundesministeriums für Landesverteidigung  
Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien  
Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068  
Gestaltung: Doris Washiedl  
Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob  
Druck- und Reprostelle der Landesverteidigungsakademie Wien

## Einführung

Vor dreieinhalb Jahren noch, zu den Zeiten des Machtwechsels von *Boris Jelzin* zu *Wladimir Putin* in Russland und von *Bill Clinton* zu *George W. Bush Junior* in den USA, hätte niemand angenommen, dass die russisch-amerikanischen Beziehungen noch zu reparieren wären. Sie gelangten zu Beginn der neunziger Jahre an ihren tiefsten Punkt, sodass manche Experten von einer tiefen Krise in den bilateralen Beziehungen sprachen.<sup>1</sup> Die These vom „verlorenen Russland“ war auch Thema bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000. Der neu gewählte russische Präsident *Putin* zeigte kein Interesse, einen Neuanfang mit dem scheidenden Präsidenten *Clinton* zu versuchen, er wartete offensichtlich ab, bis der nächste Präsident der USA gewählt wird. *Putin* füllte die Pause mit einem aktiven Engagement zugunsten führender westeuropäischer Staaten und versuchte, den „strategischen Dialog“ mit der EU zu beleben. Aber auch die neue Regierung in Washington zeigte Moskau die kalte Schulter. Die Russland-Müdigkeit war so groß, dass der Kreml es äußerst schwer hatte, einen ersten Termin zwischen den zwei Präsidenten zu vermitteln.

Doch trotz der späten Aufnahme des Dialogs zwischen *Putin* und *Busch* im Juni 2001 ging es seitdem in den bilateralen Beziehungen fast nur bergauf. Insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA entstand eine nachhaltige Dynamik in den russisch-amerikanischen Beziehungen. In kürzester Zeit akzeptierte Moskau nicht nur die führende Rolle der USA bei der globalen Bekämpfung terroristischer Netzwerke, sondern gab sich auch mit der Rolle eines Junior-Partners der USA in diesem Kampf zufrieden. Man fühlt sich aber für diese „Konzession“ oft unzureichend bedankt, jedenfalls war Moskau nicht um jeden

Preis und jede Bedingung bereit, den USA zu folgen.

In den letzten drei Jahren hat man nicht nur die alten Streitigkeiten aus *Clinton-Jelzin* Zeiten hinter sich gelassen, sondern auch neue Probleme lösen können. Die größte Herausforderung für das russisch-amerikanische Verhältnis war sicherlich die Irak-Krise im Jahr 2003, als Moskau plötzlich die Fronten gewechselt und zusammen mit Frankreich und Deutschland gegen den Krieg im Irak Stellung bezogen hatte. Die jüngsten Gipfeltreffen zwischen *Putin* und *Bush* im Mai 2003 in Petersburg und im September 2003 in Camp David haben deutlich gezeigt, dass das bilaterale Verhältnis die Krise wohl überstanden, aber auch keinen Anschub dadurch bekommen hat.

Nicht nur hat Moskau die führende Rolle der USA stillschweigend hingenommen. Unter dem Motto einer Partnerschaft bei der Bekämpfung neuer Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sowie eines Bündnisses (so *Putin* im September 2003 in Camp David) zur Bekämpfung weltweiter terroristischer Netzwerke konnte sich eine relativ dichte bilaterale Kooperation in Bereichen entwickeln, die früher immer als sehr sensitiv im Verhältnis zwischen den ehemaligen Gegnern des Kalten Krieges gegolten haben: vertiefte Kontakte zwischen den Geheimdiensten, Austausch nachrichtendienstlicher Information, Zusammenarbeit von Finanzämtern bei der Bekämpfung von illegalen finanziellen Transaktionen, ja sogar indirekte politische und militärische Unterstützung Russlands für die amerikanische Kriegführung in Afghanistan. Diese neuen Bereiche der Zusammenarbeit haben sich zu einer tragenden Säule des neuen bilateralen Verhältnisses entwickelt.

Angesichts der unerwartet positiven Entwicklung der russisch-amerikanischen Beziehungen in den letzten dreieinhalb Jahren stellen sich in der Forschung wie in der Politik mehrere Fragen:

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. U.S.-Russian Relations at the Turn of the Century: Reports of the Working Groups Organized by the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. and the Council on Foreign and Defense Policy, Moscow. Washington 2000.

*Ist, wie oft angenommen, die jüngste Hinwendung Moskaus zu einem partnerschaftlichen Verhältnis mit den USA der Ausdruck einer grundsätzlichen Entscheidung des Präsidenten Putin oder eher eine von mehreren Kurven in der Politik Russlands im letzten Jahrzehnt? Diese Frage muss wohl unbeantwortet bleiben, denn zum einen wird darauf hingewiesen, dass die Sympathiebekundung gegenüber den USA am 11. September 2001 gegen den Widerstand des immer noch vorwiegend amerikafeindlichen politischen und bürokratischen Establishments durchgesetzt worden war. Zum anderen entstehen legitime Zweifel an der Nachhaltigkeit der westlichen Wende in der Politik Moskaus wegen der entgegengesetzten Tendenzen in der Innenpolitik Russlands, die das „Putins Russia“ eher dauerhaft inkompatibel mit der westlichen Welt machen.*

*Würde die Tendenz zur Stärkung des russisch-amerikanischen Verhältnisses dem anderen Trend standhalten können, eher die Kooperation Russlands mit den europäischen Mächten zu betonen? Die Frage stellte sich insbesondere im Kontext der Irak-Krise, wo eine trilaterale Kooperation Russlands mit Frankreich und Deutschland gegen die amerikanischen Pläne zur Kriegführung in Erscheinung trat. Aber auch sonst wird in der russischen Politik zunehmend zwischen einer „europäischen“ und einer „amerikanischen“ Ausrichtung der „Westpolitik“ Moskaus differenziert. Sollte sich dieser differenzierte Ansatz in der russischen Westpolitik verfestigen und vertiefen, welcher Linie würde Moskau die Priorität geben – einer Anbindung an Europa und die EU oder der Fortführung und der Vertiefung der „Partnerschaft“ mit den USA?*

Diese Problemstellungen werden im vorliegenden Aufsatz nach einer Bestandsaufnahme der jüngsten Entwicklungen in den russisch-amerikanischen Beziehungen systematisch aufgearbeitet. Im abschließenden Teil des Aufsatzes wird versucht, daraus ein Fazit in Form einer Prioritätenfolge in der Politik Moskaus zu ziehen.

## **Bestandsaufnahme**

Der neu aufgelegte Dialog Putin-Bush hat eine Phase der Redefinition des russisch-amerikanischen Verhältnisses eingeleitet, die weitgehend noch nicht abgeschlossen und durch Intensität wie durch Spontaneität gekennzeichnet ist. Die rasche Expansion der Kooperation der zwei Staaten in den sensiblen Bereichen der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 hat diese beiden Züge – Intensität wie Spontaneität – noch verstärkt und vertieft.

Ein Zwischenergebnis dieser Entwicklung ist eine weitgehende Bereinigung der Tagesordnung der bilateralen Beziehungen von den Streitfragen, die insbesondere in der späten Clinton-Jelzin-Ära das Verhältnis irritiert und beeinträchtigt haben. Neue Themen beginnen jetzt, die bilaterale Tagesordnung zu bestimmen. Neue Mechanismen der Konsultation und Kooperation sollen dafür sorgen, dass das im Mai 2002 verkündete „neue strategische Verhältnis“<sup>2</sup> zwischen Russland und den USA mit Substanz ausgefüllt und in konkrete Kooperationsprojekte umgesetzt wird.

Beide Staaten haben in kurzer Zeit alte Probleme hinter sich gelassen, aber gerade mit Blick auf die neuen Inhalte und Mechanismen der Zusammenarbeit sind sie kaum über Deklarationen hinausgegangen. Für manchen Beobachter ist das Grund genug, das neue Verhältnis zu Recht als noch sehr oberflächlich zu bezeichnen<sup>3</sup>. Diese Einsicht stört aber gleichzeitig andere Experten nicht, das neue Verhältnis aufgrund der enormen Entwicklung in den letzten Jahren

---

<sup>2</sup> Text of the Joint Declaration by President George W. Bush and President Vladimir V. Putin on the New Strategic Relationship between the United States of America and the Russian Federation. In: Andrei Zagorski (Ed.): The New Agenda in the U.S.-Russian Relations. Moscow 2002, S. 183–189.

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Dmitri Trenin: Rossijsko-amerikanskije otnoschenija: dva goda spustja posle 11 sentjabrja (Russisch-amerikanische Beziehungen zwei Jahre nach dem 11. September). In: Briefings of the Carnegie Moscow Center, 8/2003.

trotzdem „grundsätzlich solide“ zu nennen.<sup>4</sup> In der Tat gibt diese Entwicklung Stoff für optimistische und pessimistische Auslegungen.

Blickt man auf die Tagesordnung russisch-amerikanischer Beziehungen Ende der neunziger Jahre, wird deutlich, wie diese seither gesäubert worden ist. Viele, wenn auch nicht gänzlich alle Streitfragen, die diese Beziehungen gerade unter dem Präsidenten Bush vor die Zerreißprobe zu stellen schienen, verloren an Relevanz. Moskau akzeptierte gelassen die Ankündigung Washingtons, es werde den Vertrag zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag) aus dem Jahre 1972 kündigen. Dies beeinträchtigt nicht die Sicherheit Russlands, hieß es aus Moskau – entgegen den früheren Beteuerungen, der ABM-Vertrag bilde das Rückgrat „strategischer Stabilität“ im russisch-amerikanischen Verhältnis. Bei Auslaufen des Vertrages im Juni 2003 kündigte Moskau nur gelassen an, es sehe sich nicht länger an die Bestimmungen des Vertrags zur Reduzierung strategischer Waffen (START-2) gebunden. Auch diese Geste war eher symbolisch, denn zu dem Zeitpunkt waren die Obergrenzen von START-2 durch einen neuen Vertrag vom Mai 2003 auf einer viel niedrigeren Ebene überlagert gewesen.<sup>5</sup>

Ebenso gelassen reagierte Moskau auf den Prager NATO-Beschluss vom Dezember 2002 zur weiteren Osterweiterung der Allianz unter Einschluss der drei baltischen Staaten. Trotz der früheren Beteuerungen, die Integration der letzteren in die NATO würde die Schmerzgrenze Moskaus überschreiten, betonte man eher das Anliegen, den neuen, im Mai 2002 gegründeten Russland-NATO-Rat zu einer tragenden Säule der euro-atlantischen Sicherheit aufzubauen, sowie die Notwendigkeit einer tief greifenden Reform des Nordatlantischen Bündnisses.

---

<sup>4</sup> Angela Stent, Lilia Shevtsova: America, Russia and Europe: A Realignment? In: *Survival*, 4/2002-03, S. 126.

Auch die neuen Probleme, die im Zuge der Bekämpfung der Taliban in Afghanistan hinzugekommen sind und für eine kontroverse Debatte in Russland gesorgt haben, haben sich nicht zu einem Streitfall zwischen Moskau und Washington entwickelt. Moskau hat die Stationierung von amerikanischen Stützpunkten in Zentralasien sowie das Erscheinen von amerikanischen Militärberatern in Georgien akzeptiert, wenn auch mit der Einschränkung, dass dies nur auf einer durch die Dauer der Operation in Afghanistan begrenzten temporären Grundlage geschehen ist. Sogar die aus wirtschaftlichen Gründen längst fällige Entscheidung Moskaus, seinen Stützpunkt in Cam Ranh in Vietnam sowie die elektronische Abhörstelle in Lourdes auf Kuba zu schließen, kam Ende 2001 als eine geschickte politische Geste gegenüber dem neuen Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus – den USA.

Nicht alle Probleme, die das russisch-amerikanische Verhältnis in den letzten Jahren belastet haben, sind weg vom Tisch. Die Kooperation Russlands mit dem Regime Saddam Husseins im Irak, die nukleare Kooperation mit dem Iran sowie ein „Sonderverhältnis“ mit Nordkorea sind mit Abstand die wichtigsten Themen, bei denen Moskau in seinen Gesprächen mit Washington nicht gerne einlenken wollte. Doch die Entwicklungen des Jahres 2003 – insbesondere vor dem Hintergrund der Irak-Krise – deuten eher in die Richtung, dass in allen diesen Fragen eine Annäherung Moskaus an die Politik der USA stattfindet. Jedenfalls gibt Moskau zu verstehen, dass es kaum dazu bereit ist, seine Beziehungen mit Washington wegen Bagdad, Teheran oder Pjöngjang preiszugeben.

Unübersehbar transformiert sich die Tagesordnung des russisch-amerikanischen Dialogs und der Kooperation. Zwar werden die Gespräche noch weitgehend vom Erbe der bilateralen Beziehungen aus den Sowjetzeiten geprägt (eine

---

<sup>5</sup> Text of the Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions. In: Andrei Zagorski (Ed.): *The New Agenda in the U.S.-Russian Relations*, S. 181-182.

Balancierung des nuklearen „strategischen Verhältnisses“, Handelsbeschränkungen, Abgrenzung regionaler Zuständigkeitsbereiche etc.), doch kommen zunehmend neue Dimensionen dazu. Wohl zu den relevantesten Entwicklungen seit 2001 gehören die engere nachrichtendienstliche Zusammenarbeit sowie der im Jahre 2002 aufgenommene energiepolitische Dialog. An die Stelle der Opposition Moskaus gegenüber den amerikanischen Plänen zum Aufbau eines Raketenabwehrschildes ist der Wunsch getreten, bei der Entwicklung eines solchen Systems mitwirken zu können.

Im Gegenzug zu seinen „Konzessionen“ sind die USA und der „Westen“ insgesamt Moskau in einer Reihe von Fragen entgegengekommen. In erster Linie ist dabei auf die Gründung eines neuen Russland-NATO-Rats „der 20“ unter „gleichberechtigter“ Beteiligung Russlands, die fortschreitende Vollintegration Russlands in die G7/G8 sowie die Intensivierung von Verhandlungen über die Integration Russlands in die wichtigsten Gremien der internationalen Wirtschaft wie die Welthandelsorganisation (WTO) hinzuweisen. Insbesondere die USA haben ihre Kritik am fortdauernden Krieg in Tschetschenien sowie an der Konsolidierung autoritärer Unregelmäßigkeiten im innenpolitischen Leben Russlands deutlich gedämpft.

Zwar fällt die Bilanz der „Gegenleistungen“ auf der westlichen Seite üblicherweise relativ kurz aus, was auch in Moskau dem Präsidenten Putin entgegengehalten wird. Etwa die Bestimmungen des neuen Vertrags zur Reduzierung strategischer Nuklearpotenziale sind unter den Erwartungen Moskaus geblieben, auch der Fortschritt der Gespräche über den Beitritt zur WTO bleibt aus. Der Dialog ist nicht mehr durch eine harte Aufzählung von Leistungen und Gegenleistungen gekennzeichnet. Auf der einen Seite soll Putin auf konkrete Gegenforderungen verzichten haben. Auf der anderen ist es nicht zu übersehen, dass Moskau sich mit der Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus die Tür für eine eventuelle Integration in das euro-atlantische (westliche) Sicherheitssystem

geöffnet hat. In der Tat steht diese Option zum ersten Mal seit dem Ende des Kalten Krieges zur Debatte.

Aus mehreren Gründen bleibt aber die intellektuelle wie die politische Aufarbeitung der Wege zu einer möglichen Integration Russlands in das westliche Sicherheitssystem eine ungelöste Aufgabe. Zum einen ist nicht vollkommen klar, wie dieses System sich wandeln wird. Offensichtlich ist jedenfalls, dass die früheren institutionellen Lösungen aus der Ära des Kalten Krieges angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zumindest unzureichend und reformbedürftig sind. Die Diskussion mit Russland wird dank der politischen Trägheit aber weiterhin vorwiegend um die Anbindung an beziehungsweise die Einbindung in die alten Institutionen wie die NATO oder die EU geführt. Zum anderen bleibt es offen, inwieweit Russland bereit ist, sich in die westlichen Strukturen integrieren zu lassen.

Aus diesen wie auch aus politischen und bürokratischen Gründen lässt sich die Neugestaltung der russisch-amerikanischen Kooperation und ihrer Mechanismen nur schleppend voranbringen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde war das jüngste Gipfeltreffen in Camp David im September 2003 neben den Diskussionen über aktuelle Fragen der Weltpolitik wie den Irak, den Iran oder Nordkorea vom Versuch geprägt, das neue russisch-amerikanische Verhältnis substanziell auszufüllen sowie adäquate Mechanismen für seine Fortführung zu entwickeln. Eine plausible Lösung für diese Probleme konnten zwei Präsidenten bekanntlich nicht vorlegen.

## Hat das russisch-amerikanische Verhältnis eine nachhaltige Dynamik entwickelt?

In der Tat scheint die amerikanische politische Elite oder jedenfalls ein Teil davon nach dem 11. September 2001 einen neuen Wert in der Kooperation mit Moskau entdeckt zu haben: Die veränderte globale sicherheitspolitische Lage relativierte die Bedeutung der aus den Zeiten des Kalten Krieges geerbten „rigiden“ Allianzen – und dies nicht allein wegen der mangelnden Effizienz alter Bündnisse angesichts der qualitativ neuen Herausforderungen und wegen ihrer langwierigen und mühsamen Entscheidungswege. Der global angelegte Krieg gegen den Terrorismus erfordere nicht nur neue Instrumente, sondern auch globale Koalitionen, die weit über die im Kalten Krieg entstandenen Bündnisstrukturen hinausgehen. In diesem Kontext gewinne Russland an Bedeutung und werde auch an der NATO vorbei zu einem wichtigen Partner der USA. So lassen sich nach dem 11. September „handfeste Interessen“ ausmachen, „die für eine Zusammenarbeit sprechen und eine gewisse Vertrauensbasis geschaffen haben“.<sup>6</sup> In den USA findet das neue Verhältnis mit Russland – zu Recht oder zu Unrecht – einen breiten parteiübergreifenden Konsens.

„Geography and its own domestic concerns make Russia a primary player in the war on terrorism. Russia’s key importance for the United States lies in its ability to assist the war on terrorism by facilitating US operations in Central Asia and providing intelligence for the campaign. Neither NATO nor any individual European country can play as central a role in this war. In the anti-terrorist coalition, the United States has upgraded Russia’s role while

paying less attention to some of its traditional allies.“<sup>7</sup>

Die Vision von Russland als einem bedeutenden Verbündeten findet auch eine andere Begründung: Putin habe in der russischen Außenpolitik eine „konsequente Westwendung“ durchgesetzt und suche eine Integration des Landes in den Westen. Putin wird auch zugeschrieben, ein anspruchsvolles Reformprogramm zur grundsätzlichen Modernisierung Russlands entwickelt zu haben, das weit darüber hinausgeht, was zu den Zeiten seines Vorgängers Jelzin vorstellbar gewesen wäre. Dies spreche dafür, dass die Westwendung der Außenpolitik Putins im Zuge der Modernisierung sich auch im Landesinneren durchsetzen werde.<sup>8</sup> Mit einer offenen und bedingungslosen Unterstützung der USA in der Bekämpfung des Terrorismus soll der Präsident Russlands eine zukunftsweisende und werteorientierte Grundsatzenscheidung getroffen haben, die zwar in der russischen politischen Klasse zuerst auf Ablehnung gestoßen ist, jedoch ein definitiver Vektor für die Politik Moskaus ist.

Eher am Rande wird auf die Inkompatibilität autoritärer Tendenzen in der Innenpolitik Russlands mit den anspruchsvollen Zielen einer Westintegration hingewiesen:

„Außen- und Innenpolitik Russlands können nicht unbegrenzt auseinanderklaffen. Zwar ist bisher nicht zu erkennen, dass die Westbindung der Außenpolitik zur Verwestlichung im Inneren beiträgt. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: Die Pressefreiheit ist heute stärker eingeschränkt als vor zehn Jahren; der Parlamentarismus bildet sich zurück. Die Menschenrechtssituation in der Armee, in den Gefängnissen, ganz zu schweigen von Tschetschenien und den Flüchtlingslagern in Inghuschetien, wird nicht besser.“<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Gerhard Simon: Allianz für die Freiheit oder Potemkinische Dörfer? In: Europäische Rundschau, 4/2002, S. 51.

---

<sup>7</sup> Angela Stent, Lilia Shevtsova: America, Russia and Europe: A Realignment? S. 124.

<sup>8</sup> Ebd., S. 123.

<sup>9</sup> Gerhard Simon: Allianz für die Freiheit oder Potemkinische Dörfer? S. 64.

In der Tat erscheint die (auch nicht unbegrenzte) Toleranz der amerikanischen Regierung gegenüber den besorgniserregenden innenpolitischen Entwicklungen in Russland als die bei weitem wichtigste „Gegenleistung“ für die Kooperation Putins und die Grundlage für die neue Partnerschaft. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, ob eine auf einem rein außenpolitischen Kalkül beruhende Partnerschaft überhaupt greifen und die Grundlage für eine nachhaltige Annäherung liefern kann.<sup>10</sup>

Es ist nicht zu übersehen, dass auch der außenpolitische Diskurs in Moskau sich nach dem 11. September 2001 trotz der kontroversen Debatte über die Sinnhaftigkeit einer „Westwendung“ russischer Politik bedeutend gewandelt hat. Aufschlussreich für diesen Wandel war die öffentliche Debatte über die Interessen und die Politik Russlands gegenüber den USA in den Monaten vor und nach dem Krieg im Irak. Nie zuvor war die russische Expertengemeinschaft mit wenigen radikalen Ausnahmen so geschlossen: Eine Konfrontation mit Washington über den Irak, die Ausübung des Vetorechts sowie das Paktieren mit den „Achsen-Mächten“ Frankreich und Deutschland seien nicht nur unnützlich, sondern auch verhängnisvoll für Moskau. Zwar solle Russland unter keinen Umständen am Krieg teilnehmen, sich aber auch nicht wie China in eine offene Opposition zu den USA begeben.<sup>11</sup>

In der Tat findet man in der politischen und intellektuellen Elite Moskaus nach dem 11. September 2001 fast keine Befürworter irgendeiner Form der Gegenüberstellung Russlands und der USA, geschweige denn irgendeiner Art von Konfrontation mit Amerika. Auch die, die eine konsequente Westbindung Russlands grundsätzlich ablehnen, sehen keine Alternative zu einer sich entwickelnden Partnerschaft mit den

USA. Vielmehr entspreche eine solche Partnerschaft genauso wie die stabilisierende Rolle der USA in Zentralasien (einschließlich Afghanistans) den Interessen Russlands. Sollten die amerikanischen Truppen insbesondere Afghanistan verlassen, müsste Moskau eine Radikalisierung der islamischen Welt südlich seiner Grenzen, Nordwest-China eingeschlossen, befürchten. Auch moslemische Regionen Russlands blieben von dieser Tendenz kaum ausgeschlossen.<sup>12</sup>

Die Skeptiker wollen sich aber nicht auf das Wohlwollen der USA verlassen, denen sie zwar Selbstinteresse, aber kaum Glaubwürdigkeit zusprechen. Den einzigen Sinn für die sich wandelnde Russland-Politik Washingtons sehen sie im Bestreben der USA, Moskau im Sinne der eigenen machtpolitischen Interessen zu instrumentalisieren. Sie befürchten, der Preis einer Annäherung an die USA wäre unter diesen Umständen sehr hoch, ohne dass Russland etwas dazugewinnen würde. Im schlimmsten Fall könnte Russland sogar in die amerikanischen militärischen Abenteuer verwickelt werden, die kaum seinen Interessen dienen würden.<sup>13</sup>

Eine andere Perspektive wird von den Anhängern eines engeren Bündnisses Russlands mit den USA eingenommen. Sie definieren als ein mögliches Ziel für Russland die Erlangung des Status eines *Schlüsselloverbündeten der USA außerhalb der NATO* (Essential Non-NATO Ally) wie Australien, Neuseeland, Japan, Südkorea, Israel oder Argentinien. Die Arbeit auf dieses Ziel hin soll mit der Wahrung wichtiger Interessen Russlands verbunden werden. Zwar würde Moskau internationale Einsätze der USA durch

---

<sup>10</sup> Vgl. auch Angela Stent, Lilia Shevtsova: *America, Russia and Europe: A Realignment?* S. 126.

<sup>11</sup> Für die Dokumentation einer von vielen Expertendiskussionen vgl.: *Irakskij wyzov i wneschnaja politika Rossii: priority, opasnosti, sojuzy* (Die Herausforderung Irak und die Außenpolitik Russlands: Prioritäten, Gefahren und Bündnisse). Moskau 2003.

---

<sup>12</sup> *Miriwoj porjadok posle teraktow w SŠA: problemy i perspektivy*. Kommentarij Komiteta wnesnepolitičeskogo planirovanija (Die Weltordnung nach den Terroranschlägen in den USA: Probleme und Perspektiven). Kommentar des Komitees für außenpolitische Planung). Moskau 2002, S. 12-13.

<sup>13</sup> *Doktrina formirovanija strategičeskogo sojuza Rossii i SŠA* (Die Doktrin der Entwicklung eines strategischen Bündnisses zwischen Russland und den USA). Zusammenfassung einer Reihe von Diskussionsrunden russischer Experten im Sommer 2003. Archiv des Autors.

das Vetorecht im UN-Weltsicherheitsrat nicht blockieren wollen, doch würde man gerne mit Washington Kriterien und Richtlinien für eine legitime präventive Machtanwendung auch für die Fälle festlegen, wo kein entsprechender Beschluss des Weltsicherheitsrats vorliegt. Im Gegenzug soll Russland die Rolle eines strategischen Hauptpartners der USA auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion unter Ausschluss der baltischen Staaten zuerkannt werden.<sup>14</sup>

Der gemeinsame Nenner für die relevanten Gruppen in Moskau ist allerdings die Erkenntnis, „dass die russischen nationalen Interessen wesentlich besser in Kooperation mit dem Westen als in einer Semikonfrontation gegen den Westen wahrgenommen werden können“<sup>15</sup>. Diese Feststellung gilt uneingeschränkt für das russisch-amerikanische Verhältnis.

Nun sind die aktuellen Diskurse nicht deckungsgleich mit den Überlegungen im Kreml, wenn es um die praktische außenpolitische Entscheidungsfindung geht. Auch hier gilt die Einsicht, dass die Interessen Russlands keine Konfrontation mit den USA vertragen, ja eher eine Kooperation nahe legen würden. Auch hier gilt generell die Absage an die großmachtpolitischen Ansprüche sowie die Akzeptanz der amerikanischen Führung in der Weltpolitik – wenn auch nicht einer Junior-Partner-Rolle für Russland – als gemeinsamer Nenner. Doch neben der seit der Machtübernahme durch Putin dominierenden pragmatischen Politik, die auf die Entwicklung eines partnerschaftlichen Verhältnisses mit den USA unter anderem im Interesse der Modernisierung Russlands ausgerichtet ist, hat sich auch eine andere Linie entwickelt, die gerade seit 2003 mit Beginn der Machtkämpfe im Kreml deutlich an Bedeutung gewinnt: Diese orientiert sich weniger an der Vision von einem modernisierten Russland, das sich zu einem demokratischen, sich dynamisch entfaltenden und in die globale Wirtschaft

integrierenden Land hin entwickelt. Die so genannte „Petersburger Gruppe“, eigentlich der „innere Kreis“ um Putin, ist in erster Linie an der Konsolidierung eigener politischer Macht interessiert. Sie sucht dies mit Methoden zu erreichen, die eher der Perspektive einer Entwicklung Russlands hin zu einem autoritären politischen System ohne relevante Opposition sowie zu einer Form des bürokratischen Staatskapitalismus entsprechen.

Diese Gestalt von „Putins Russia“ tritt immer stärker in Erscheinung und verdrängt das deklarierte anspruchsvolle Reformprogramm. Dementsprechend ist das eigentliche Ziel der Annäherung mit den USA implizit, wenn nicht gar explizit, diese Vision von „Putins Russia“ zum Preis für die Kooperation mit den USA und für die Akzeptanz einer amerikanischen Führungsrolle in der Welt zu machen. Aus dieser Perspektive gelten die Worte des amerikanischen Präsidenten, dass Terroristen überall, auch in Tschetschenien gejagt werden sollen, so George W. Bush im September 2003 in Camp David, viel mehr als ein rascher Beitritt Russlands zur WTO.

Die innenpolitische Entwicklung Russlands gerade im Zusammenhang mit den ausbleibenden Entscheidungen Moskaus in der wichtigen Frage der Integration des Landes in die relevanten multilateralen Institutionen sowie im Zusammenhang mit den offensichtlichen Berührungspunkten und dem Anliegen Moskaus, freie Hand in seiner internationalen Politik zu behalten, legt die Feststellung nahe, Präsident Putin habe wirklich eine grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer konsequenten „Westbindung“ Russlands getroffen. Vielmehr hat er aber intuitiv die Chance ergriffen und die neue Situation nach dem 11. September 2001 zu einer radikalen Verbesserung des russisch-amerikanischen Verhältnisses in seinem Sinne genutzt. Dies hat Russland zu einem der Hauptnutznießer des Krieges gegen den Terro-

---

<sup>14</sup> Ebd.

---

<sup>15</sup> Gerhard Simon: Allianz für die Freiheit oder Potemkinische Dörfer? S. 53.

rismus gemacht, indem und solange seine fortschreitende pragmatische „geopolitische Kooperation“ mit den USA andauert und Bestand hat. Die letztere entspricht ja der politischen Kultur in den beiden Staaten.

## **Russlands Politik im Spannungsfeld seiner Beziehungen zu den USA und Europa**

Die Westpolitik Russlands hat schon immer zwischen den USA und Europa differenziert. Insbesondere während der Irak-Krise 2003 sah Moskau aber keinen einheitlichen Ansprechpartner im „Westen“ (und auch keinen einheitlichen europäischen Partner). Anders als in den Jahren 1998–1999 während der Entfaltung der Kosovo-Krise glaubte man nicht mehr Gefahr zu laufen, sich durch eine unkooperative Haltung im Weltsicherheitsrat freiwillig in die Isolation zu begeben. Die Versuchung, mit Frankreich und Deutschland diplomatisch gegen die USA zu paktieren, war zu groß geworden. Dabei wurde Moskau zum ersten Mal explizit vor die Wahl zwischen den Europäern und den USA gestellt.

Das Paktieren mit Frankreich und Deutschland im Februar 2003 war nicht die erste Kurve in der Westpolitik Putins in den ersten drei Jahren seiner Amtszeit, wohl aber auch nicht die letzte. Die relativ kurze Zeitspanne zwischen seiner Wahl zum Präsidenten im März 2000 und seiner ersten Begegnung mit George W. Bush im Sommer 2001 füllte Putin mit einem aktiven Engagement zugunsten führender europäischer Staaten, in erster Linie Großbritanniens und Deutschlands, sowie der EU insgesamt aus, indem er den europäischen Weg Russlands betonte. Doch die zunehmende Frustration durch die Art, wie insbesondere in der EU Entscheidungen herbeigeführt werden, aber auch die Reaktivierung des Dialogs mit den USA sorgten schon vor dem 11. September 2001 für die Verschiebung des Schwerpunktes der

außenpolitischen Bemühungen Moskaus von Europa nach Amerika. Dies wurde während des Afghanistan-Einsatzes 2001–2002 lediglich offensichtlich.<sup>16</sup>

Der Krieg gegen den Terrorismus verdeutlichte auch die neue globale sicherheitspolitische Konstellation. Die USA bleiben auf längere Sicht<sup>17</sup> mit Abstand die einzige globale Weltmacht. Die meisten europäischen Verbündeten der USA tun sich nicht nur schwer, die globalen Einsätze der USA mitzumachen. Trotz der fortschreitenden Entwicklung der GASP und der ESVP bleibt die EU politisch wie auch angesichts der verfügbaren Instrumente weit davon entfernt, als einheitlicher relevanter Akteur auf der globalen Szene ernst genommen zu werden. Mit viel (oft unberechtigter) Skepsis verfolgt man in Moskau auch die Ansätze zu einer tief greifenden Reform der NATO. Man geht davon aus, dass in der Zukunft eher flexible politische und militärische Koalitionen die sicherheitspolitische Szene dominieren werden, wie dies in den beiden letzten Kriegen in Afghanistan und im Irak der Fall gewesen ist. Moskau erhofft sich einen Vorteil daraus. In einer solchen Konstellation wird es Russland leichter fallen, von Fall zu Fall an solchen Koalitionen teilzunehmen oder eben nicht, und zwar durch eine direkte Absprache mit den USA an der NATO (und an Europa) vorbei.

Trotz der scheinbaren Verfestigung der trilateralen Kooperation zwischen Russland, Frankreich und Deutschland im Vorfeld des Irak-Krieges und ihrer Fortsetzung im Nachhinein ist es nicht zu übersehen, dass das Interesse Moskaus an Europa und an den USA asymmetrisch ist. Russland ist mit Europa in erster Linie durch dichte handelswirtschaftliche Interessen ver-

---

<sup>16</sup> Vgl. Andrei Zagorski: *Transformed Relations: From the Cold War to a New Partnership between Russia and the Berlin Republic*. In: Dieter Dettke (Ed): *The Spirit of the Berlin Republic*. New York, Oxford 2003, S. 158–160 (= *International Political Currents*, a Friedrich-Ebert-Stiftung Series, 5).

<sup>17</sup> Vgl. *Mir na rubezhe tsačeletij. Prognoz razvitija miriwij ekonomikin do 2015 g* (Die Welt an der Schwelle der Jahrtausendwende. Die Prognose der Entwicklung der Weltwirtschaft bis zum Jahre 2015). Moskau 2001.

bunden. Es verspricht sich aber wenig von Europa im sicherheitspolitischen Bereich. Die USA hingegen werden nicht nur als die potenziell wichtigste Quelle ausländischer Investitionen, sondern weitgehend als der mit Abstand relevanteste Akteur in der sicherheitspolitischen Umgebung Moskaus betrachtet, sei es im Südkaukasus, in Zentralasien oder aber in China. Nicht zuletzt erfordert die Aufgabe, „Putins Russia“ für die USA schmackhaft zu machen, ein energisches Bemühen um Washington.

Es wundert deswegen nicht, dass das trilaterale Bündnis gegen den Krieg im Irak auch nach dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen auf der taktischen Ebene demonstrativ in der Debatte über die Rolle der UNO im Wiederaufbau des Iraks weitergeführt wird. Aber schon im Sommer und insbesondere im Herbst 2003 ist klar zum Ausdruck gekommen, dass die Positionen von Russland, Deutschland und Frankreich in der Irak-Frage immer weiter auseinanderdriften, nicht zuletzt, weil jedes Land für sich allein einen gesichtswahrenden Deal mit den Amerikanern anstrebt.

Auch in der Zukunft ist es nicht ausgeschlossen, dass in Krisensituationen die Positionen Russlands eher mit denen einzelner europäischer Mächte als mit denen der USA übereinstimmen. Es ist ebenfalls nicht ausgeschlossen, dass in bestimmten Momenten Moskau sich dafür entscheiden kann, seine Divergenzen mit Washington zusammen mit den europäischen Partnern auszutragen. Es ist aber auch nicht zu übersehen, dass das Zusammengehen mit den Europäern eine Annäherung Russlands an die USA auf längere Sicht kaum ersetzen kann.

## Fazit

Kurz nach der Beendigung der kriegerischen Handlungen im Irak versuchten *Alexander Rahr* und *Alexandra Luchtai* im April 2003 eine Prognose:

„Falls sich in Russland die Meinung verfestigt, den USA gehe es in der globalen Anti-Terrorkoalition weniger um die Bekämpfung potenzieller Terroristenstrukturen als um Hegemonie und unilateralen Weltmachtanspruch auf Kosten der UNO, wird das Land aus der strategischen Partnerschaft mit Washington ganz ausscheren. Dann wird Moskau versuchen, zusammen mit Deutschland und Frankreich, China und Indien ein Gegengewicht zu den USA zu formieren.“<sup>18</sup>

Abgesehen von der Frage, ob Deutschland, Frankreich oder aber China und Indien für eine solche „eurasische Partnerschaft“ zur Verfügung stünden, scheint dieser Prognose eine falsche Annahme zugrunde zu liegen, nämlich die, dass „die Prioritäten Russlands nicht mehr im Ausbau der nach dem 11. September 2001 erfolgreich begonnenen strategischen Partnerschaft und Anti-Terrorkooperation mit den USA“ liegen, „sondern in der Verhinderung des Durchbruchs Amerikas zur alleinigen Weltherrschaft“<sup>19</sup>.

Gerade die Irak-Krise hat Moskau deutlich demonstriert, dass es nicht gegen, sondern nur mit den USA die UNO retten kann. Nicht weniger von Bedeutung soll auch die Schlussfolgerung sein, dass ein Zusammengehen mit den Europäern die Aufgabe, „Putins Russia“ den USA ans Herz zu legen, nicht leichter, sondern schwieriger macht. Wohl die wichtigste Schlussfolgerung aus der Krise mag aber die sein, dass ein Auseinandergelangen von europäischen Mäch-

---

<sup>18</sup> Alexander Rahr, Alexandra Luchtai: Will Russland die „weiche Eindämmung“ Amerikas? In: GUS-Barometer, 33/2003, S. 5.

<sup>19</sup> Alexander Rahr, Alexandra Luchtai: Will Russland die „weiche Eindämmung“ Amerikas? S. 1.

ten und den USA und ein Mitziehen Moskaus an irgendeiner Seite verheerende Folgen für den Kreml verspricht.

Aus diesen Gründen ist ein Verzicht Moskaus auf die Partnerschaft mit Washington genauso unwahrscheinlich wie ein Zusammengehen Russlands mit den USA gegen Frankreich und Deutschland. Viel wahrscheinlicher erscheint aber eine angepasste Prioritätenfolge in der Politik Moskaus in den künftigen Krisensituationen:

Es würde am ehesten den Interessen Moskaus entsprechen, wenn die Divergenzen zwischen den USA und den Europäern sich nicht zu unvereinbaren Positionen entwickeln. In diesem Falle würde es Moskau leichter fallen, sich festzulegen, an der Erarbeitung gemeinsamer Politik teilzuhaben oder nicht.

Sollten die Divergenzen sich aber zu einer unüberbrückbaren Kluft entwickeln, würde es eher den Interessen Moskaus entsprechen, sich aus dem Streit zwischen den Europäern und Washington ganz herauszuhalten.

Der schlimmste Fall für Moskau wäre es, wenn es in einer Krisensituation zwischen den USA und den Europäern (auch wenn es nur um einen Teil der EU-Staaten ginge) zu wählen hätte. Die endgültige Entscheidung Moskaus würde dann sicherlich vom konkreten Fall abhängen, in der Tendenz wäre es aber wahrscheinlicher, dass es sich auf die Seite Washingtons schlagen würde.