

Zwischen Ground Zero und Square One : George W. Bush und die Folgen der Simulation amerikanischer Russlandpolitik

Spanger, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Spanger, Hans-Joachim ; Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Ed.): *Zwischen Ground Zero und Square One : George W. Bush und die Folgen der Simulation amerikanischer Russlandpolitik*. Frankfurt am Main, 2007 (HSFK-Report 9/2007). - ISBN 978-3-937829-57-9.. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-283381>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Joachim Spanger

Zwischen Ground Zero und Square One

**George W. Bush und die Folgen der Simulation
amerikanischer Russlandpolitik**

HSFK-Report 9/2007



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: spanger@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 978-3-937829-57-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen Washington und Moskau sind am Ende der Amtszeit von George W. Bush wieder dort angelangt, wo sie einst gestartet waren: im „Kalten Krieg“. Dafür gibt es in der öffentlichen Debatte klare Schuldzuweisungen: den autoritär etatistischen Putinismus und das überbordende Selbstbewusstsein des Energie-Bullys auf der einen sowie den Bushismus und dessen militarisiertes Bestreben, die Welt nach dem eigenen demokratischen Bilde zu formen, auf der anderen Seite. Beides stellt jedoch eine unzulängliche Reduktion der realen Komplexität dar, die weder die Windungen der Bush-Administration, den radikalen programmatischen Schwenk vom Realismus seines Vaters zum neokonservativ gewendeten liberalen Internationalismus seines Vorgängers, noch die Interaktion zwischen Washington und Moskau angemessen in den Blick nimmt.

Zwar lässt dieser Schwenk zur Betonung demokratischer Werte die wachsende Entfremdung plausibel erscheinen, tatsächlich aber haben wir es in Bushs Politik gegenüber Moskau wie schon bei Clinton mit einem widersprüchlichen wie wechselhaften Amalgam aus Werten und Interessen zu tun. Herausragende Konstante in der Bush-Administration ist hingegen im Unterschied zu Clinton das *malign neglect* Russlands. Russland übermäßig viel Aufmerksamkeit zu schenken, schien anfangs auf Grund seiner aus den 1990er Jahren extrapolierten Schwäche entbehrlich, während in der Folge seines wachsenden Gewichts die demokratischen Defizite zur Begründung herangezogen wurden. Das ist der eigentliche Grund, warum es in Bushs Russlandpolitik nie eine kohärente strategische Orientierung gab – jenseits der Männerfreundschaft, die Bush schon früh anbahnte und an der er bis heute festhält. In seiner Wirkung auf Moskau hatte diese Indifferenz jedoch fatale Folgen.

Sein Blick in Putins Augen im Juni 2001 in Ljubljana war der Startpunkt, mit dem zugleich die in Moskau wie Washington gleichermaßen befürchtete konfrontative Abkehr von Clintons „happy talk“ vermieden wurde. 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 auch gegen den erklärten Widerspruch Putins sein wichtigstes außenpolitisches Wahlversprechen einzulösen. 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, der trotz aller Spannungen Bushs „vertrauensvolle Beziehung“ zu Putin offiziell nicht in Frage stellte. Gleichwohl begann mit ihm die bis heute anhaltende Erosion des Vertrauens, wobei im Zuge der neu akzentuierten Washingtoner Maßstäbe die Kollision mit der 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 Inauguralansprache 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 Forderung konzentrierte sich im Vorfeld des Petersburger G8-Gipfels 2006 die Washing-

toner Kritik an Bush, dessen griffige Freiheitsagenda oppositionellen Stimmungen im Kongress und darüber hinaus ein nicht minder griffiges Instrument verschafft hatte, 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 in den Korridoren der Abstimmungsprozesse der Administration viel operativer Dampf aus Bushs revolutionärer Vision entwich.

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 Wilnius 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 im *regime change* nach Moskauer Lesart eine besonders aggressiv-bedrohliche Variante verkörpert. Das aktuelle Dilemma besteht folglich weniger darin, dass die dank auseinander strebender Werte kollabierenden Beziehungen 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 höchst fragil 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 konkreter Verhandlungsangebote reagiert hat.

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. 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 fundamental divergierenden Wahrnehmung der 1990er Jahre, nach Putins Lesart eine Dekade säkularen Niedergangs, nach Bushs dagegen der Beginn einer neuen Epoche.

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 doppelstrategischer 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 erfordert 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.

Inhalt

1.	The president must be a clear-eyed realist: Bush contra Clinton	4
2.	I was able to get a sense of his soul: Bushs Rückkehr zu Clinton	7
3.	The expansion of freedom in all the world: 9/11 und die neokonservativen Folgen	13
4.	Transformational Diplomacy: Demokratieexport in der Praxis	18
5.	I haven't given up on Russia: Eine doppelstrategische Antwort auf den Putinismus	24
6.	Our friendship with them is complex: Schadensbegrenzung	29
7.	Take Russia for what it is: Wie weiter?	37
	Literatur	41

„Give us Gazprom and we will say that you are
a democratic country“¹

Die Bush-Administration hat – sorgsam auf die beiden Amtszeiten verteilt – in ihrer Russlandpolitik ein doppeltes Kunststück fertig gebracht. Bei Amtsübernahme nach eigener Einschätzung mit den schlechtesten Beziehungen zu Russland seit dem Ende der Sowjetunion konfrontiert, erreichten diese in der ersten Amtszeit von George W. Bush und im Schatten von *Ground Zero* den höchsten Stand in der Geschichte beider Staaten,² um gegen Ende der zweiten wieder dort anzugelanden, wo Bush im Jahre 2000 gestartet war – dem *Square One* der nach allgemeiner Beobachtung schlechtesten seit dem Ende der Sowjetunion. Zugleich vollzog Bush im Verlauf seiner Administration einen radikalen konzeptionellen Schwenk. So stand der Beginn seiner ersten Amtszeit unter den klassisch realistischen Prämissen seines Vaters, die Russland vor allem in Kategorien des bestehenden internationalen Kräfteverhältnisses wahrnahm. Dagegen waren es in der zweiten die neo-konservativ gewendeten Prinzipien des klassischen liberalen Internationalismus Bill Clintons, mit denen die „Ausbreitung der Freiheit“ zum Schlüsselement einer Veränderung des internationalen Kräfteverhältnisses avancierte.

Dieser Schwenk lässt *prima facie* die wachsende Entfremdung plausibel erscheinen, die das amerikanisch-russische Verhältnis seit einigen Jahren charakterisiert und in jüngster Zeit an eine Neuauflage des „Kalten Kriegs“ gemahnt. So musste das Zusammentreffen zwischen Bushs 2005 verkündeten Freiheitspostulat und dem zeitgleich deutlich profilierten autoritären Etatismus in Gestalt des Putinismus unweigerlich ein zentrifugales Momentum entfalten. Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA verdeutlicht in ihren beiden Versionen der Jahre 2002 und 2006 diesen Zusammenhang. Die erste Fassung des Jahres 2002 verortete Russland im Schatten von 9/11 erleichtert auf „derselben Seite“, vereint durch die gemeinsame Gefahr terroristischer Gewalt, und folgerte daraus weitreichend: „The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror“ – dies ungeachtet der Tatsache, dass an anderer Stelle des Dokuments bereits damals das „uneven commitment to the basic values of free-market democracy“ beklagt wurde. Es gab daher keinen Zweifel am Ziel einer „strategischen Partnerschaft“, die in ihrer Reichweite allein durch Russlands fortdauernde „Schwäche“ begrenzt werde (The National Security Strategy 2002: 26f). In der aktuell gültigen Fassung des Jahres 2006 wird die Partnerschaft

- 1 So ironisierend Sergej Markov in einer Diskussion mit Michael McFaul im Washingtoner Carnegie Endowment for International Peace, How Democratic Is Today's Russia? (Discussion Meeting, Washington D. C., 12.5.2006: 24), in: www.ceip.org; 7.11.2006.
- 2 So der damalige Botschafter der USA in Moskau, Alexander Vershbow, der im Februar 2002 zu der Erkenntnis gelangte, dass „the United States and Russia are closer today – politically, economically, and militarily – than at any time in our history“ – eine Feststellung, für die Gerhard Schröder noch einige Jahre mehr benötigte. Zit. nach Goldgeier/McFaul (2002: 318).

dagegen rhetorisch abgestuft – „The United States seeks to work closely with Russia on strategic issues of common interest and to manage issues on which we have differing interests“ – und deren Vertiefung zudem innenpolitisch konditioniert:

„We must encourage Russia to respect the values of freedom and democracy at home and not to impede the cause of freedom and democracy in these regions. Strengthening our relationship will depend on the policies, foreign and domestic, that Russia adopts. Recent trends regrettably point toward a diminishing commitment to democratic freedoms and institutions. We will work to try to persuade the Russian Government to move forward, not backward, along freedom's path“ (The National Security Strategy 2006: 39).

Es hat folglich den Anschein, als sei in der amerikanischen Russlandpolitik die realistisch inspirierte Interessenkonvergenz des frühen Bush Jr. durch die idealistisch inspirierte Wertedivergenz des späteren verdrängt worden. So einfach ist es jedoch nicht. Deklaratorische und operative Politik sind, wie meist in der amerikanischen Außenpolitik, auch hier keineswegs deckungsgleich. Vielmehr haben wir es in Bushs Politik gegenüber Moskau wie schon bei Clinton mit einem widersprüchlichen wie wechselhaften Amalgam aus Werten und Interessen zu tun. Reflektiert bereits dies eine gewisse Kontinuität amerikanischer Russlandpolitik, so sind bei Bush auch operativ zwei nicht minder widersprüchliche Konstanten hinzugetreten. Zum einen ist es das seit 2001 beharrliche Bestreben des amerikanischen Präsidenten, zum Amtsinhaber im Kreml über alle Wechselfälle hinweg eine möglichst enge Beziehung zu pflegen – auch hier einem viel gescholtenen Muster folgend, wie es in der Clinton-Administration geprägt wurde. Zum anderen ist es das *malign neglect* Russlands im Zuge der unilateralen Wahrnehmung dessen, was in Washington als nationales Interesse gilt.

Zweifellos sind die demonstrativ freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Präsidenten angesichts der im amerikanischen Kongress, den Medien und der politischen Klasse dominierenden Abgrenzung von Russland – „Washington's ever-growing ‚anti-Russian fatwa‘“, wie Stephen Cohen sie sarkastisch bezeichnete – ein wichtiges Korrektiv zum „partiübergreifenden amerikanischen Kalten Krieg gegen das postkommunistische Russland“ (Cohen 2006). Allerdings vermochte dies die Kollateralschäden des auch gegenüber Russland nonchalant praktizierten Unilateralismus und der damit einhergehenden Indifferenz gegenüber seinen Bedürfnissen lediglich einzuhegen, nicht aber zu neutralisieren. Die Bush-Administration nahm Russland nicht nur, wie Thomas E. Graham deutlich machte, durch das Prisma anderer Probleme wahr (Graham 2001); es schien ihr auch entbehrlich, Moskau und seinen Interessen übermäßig viel kooperative Aufmerksamkeit zu schenken – anfangs auf Grund der aus den 1990er Jahren extrapolierten Schwäche Russlands, in der Folge seines wachsenden Gewichts wegen der demokratischen Defizite. Das ist der Grund, warum der russische Einfluss auf die amerikanische Politik äußerst gering war und ist und warum es weder in der frühen realistischen noch in der späten idealistischen Variante eine kohärente strategische Orientierung gab, so dass Bush Russlandpolitik eher simulierte denn praktizierte. Eine kohärente Strategie hätte Russland wie von Bushs Kritikern gefordert als Gegenstand innerer Transformation oder äußerer Eindämmung sowie als Partner einer nur selektiven Kooperation oder einer umfassenden Verflechtung wahrnehmen können. Die Russlandpolitik der Bush-Administration hatte und hat von allem etwas im Angebot. Die Wirkung war entsprechend.

In der russischen Wahrnehmung verdichtete sich diese indifferente amerikanische Haltung zusehends zu einem *malign neglect*, auch wenn dies nicht den ursprünglichen Intentionen der Bush-Administration entsprach. Im Unterschied zu Washington stellen die USA und der Westen in seiner Gesamtheit für Moskau immer noch die entscheidende Referenz russischer Politik dar. Diese blieb daher bis heute einem reaktiven Muster verhaftet, wenngleich in unterschiedlichen Artikulationsformen. So korrespondierte die realistische Programmatik des frühen Bush mit dem außenpolitischen Mindset der Moskauer Führung, was dieser erleichterte, am 11. September 2001 zügig die „richtige“ Seite zu wählen und damit die Voraussetzungen für die neuerliche Intensivierung der Beziehungen zu schaffen. Doch während Putin eine genuine Kooperation erwartete, verstand Bush dies als Gefolgschaft – in der den Unilateralismus zuspitzenden manichäischen Logik einer „nation at war“, die Russland wie alle anderen Koalitionspartner im weltumspannenden Krieg gegen den Terrorismus lediglich in zwei Rollen wahrzunehmen vermochte: als Satellit oder als Gegner. Erst vor dem Hintergrund dieser frustrierenden Erfahrung mit der amerikanischen „grand strategy of primacy“,³ gewann das offensiv vorgehaltene Freiheitspostulat seine irritierende Dimension: Es begann als Bedrohung durch eine weit überlegene Macht zu wirken, die wie die Sowjetunion durch „ideologische Interessen“ angetrieben wird, wie der Chefideologe des Neokonservatismus, Irving Kristol, postulierte (Kristol 2003). Und es mobilisierte mit der Erinnerung an den westlichen Paternalismus der 1990er Jahre gerade jene demütigenden Erfahrungen, die Putin nicht nur mit seiner innenpolitischen Restauration, sondern auch außenpolitisch zu überwinden trachtete.

Im Bewusstsein seines wachsenden Gewichts reagiert Moskau darauf seit 2006 zunehmend ungehalten. So wurde vom russischen Außenministerium nicht nur die demokratische Konditionierung der Beziehungen in der neuen nationalen Sicherheitsstrategie umgehend zurückgewiesen, Moskau prägte auch eine geostrategisch motivierte Argumentationslinie, die seither die russischen Reaktionen auf die US-Politik im allgemeinen und die Demokratisierungspolitik im besonderen charakterisiert – am deutlichsten in Putins Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007:

„No one has or can have any exclusive right to interpret what democracy means. Attempts at an artificial or even forced propagation of democracy in other countries not only cannot succeed, but might even discredit the main idea. Popular slogans are simply being used to pursue (the U.S.'s) own ends. This is seen more and more in practical issues of world politics and intergovernmental relations, when proposed solutions are based not on an objective analysis of the situation, nor on the common principles of international law, but on their own understanding of so-called political expediency.“⁴

Seither geht es weniger darum, dass die dank auseinander strebender Werte kollabierenden Beziehungen über residuale gemeinsame Interessen notdürftig zusammen gehalten werden, als darum, dass sich im Kernbereich der wechselseitigen außen- und sicherheitspolitischen Interessen wachsende Lücken auftun. Dies nun rührt an Grundfragen im Selbstverständnis amerikanischer Außenpolitik und lässt sich nicht mehr allein über das Ventil der globalen Demokratieförderung regulieren.

3 So bereits 1997 Mastanduno (1997: 51).

4 Abgedruckt in: www.sras.org; 16.7.2007.

In der öffentlichen Debatte über den neu entbrannten „Kalten Krieg“ gibt es klare Schuldige: den Putinismus und das überbordende Selbstbewusstsein des Energie-Bullys oder alternativ den Bushismus und dessen militarisiertes Bestreben, die Welt nach dem eigenen demokratischen Bilde zu formen. Beide Schuldzuweisungen stellen jedoch eine unzulängliche Reduktion der realen Komplexität dar, die weder die Windungen der Bush-Administration noch die Interaktion zwischen Washington und Moskau angemessen in den Blick nimmt. Beides soll, da bislang noch nicht geschehen, in seiner Evolution detailliert nachgezeichnet werden. Dies beginnt mit Bushs dezidiert Abgrenzung von der Demokratisierungsagenda seines Vorgängers, auf die eine vorsichtige Annäherung an Russland und schließlich im Schatten von 9/11 die *entente cordiale* gegen den Terrorismus folgte, aber auch Bushs eigene neokonservativ gewendete Demokratisierungsagenda mit ihren höchst ambivalenten Wirkungen. So musste die Stilisierung der Regimefrage zur Drehachse der internationalen Beziehungen den Putinismus in um so grellerem Licht tauchen und zugleich das Einfallstor für innenpolitischen Druck öffnen, dessen Protagonisten Bushs Freiheitsagenda *à la lettre* nahmen. Auf der russischen Seite wiederum spiegelte die neue US-Programmatik – temporär durch die farbigen Revolutionen beflügelte – interventionistische Absichten vor, die in der Praxis zwar sehr viel weniger deutlich zur Geltung kamen, gleichwohl aber gänzlich unbeabsichtigte Reaktionen provozierten. Im Ergebnis ist Russland heute nicht nur innen-, sondern auch außenpolitisch weiter von den USA entfernt als zu Beginn von Bushs Amtszeit. Gemessen daran ist Bush mit seiner Russlandpolitik gescheitert. Da jedoch russische Politik bei aller Fixierung auf die USA nicht in Washington gemacht wird, sind zumindest die Grenzen – und die Alternativen – einer Politik aufzuzeigen, die mangels klarer Ziele und strategischer Kohärenz Kooperationschancen verspielte, Risiken ignorierte und daher im *malign neglect* verkam.

1. The president must be a clear-eyed realist: Bush contra Clinton

Auch wenn die Moderierung überschießender Wahlkampfrhetorik in der außenpolitischen Praxis als herausragendes Charakteristikum des amerikanischen politischen Systems gelten kann, einen derart weiten Weg zwischen den klassischen realistischen und idealistischen Antipoden wie George W. Bush hat kaum einer seiner Vorgänger zurückgelegt. Der Beginn seiner Präsidentschaft stand ganz im Zeichen realistischer Prämissen: Offenkundig wollte der junge Bush dort fortfahren, wo der Alte aufgehört hatte. Dies geschah nicht zuletzt unter dem Einfluss der Leiterin seines außenpolitischen Beraterteams, Condoleezza Rice, die bereits zu den Zeiten von Bush Sr. im Nationalen Sicherheitsrat tätig gewesen war – unter einem der prominentesten Repräsentanten des US-Realismus, Brent Scowcroft, und als beider Expertin für die Sowjetunion. Für die Russlandpolitik der neuen Administration erlangte sie eine Schlüsselposition, die allenfalls mit jener Strobe Talbotts in der Clinton-Administration vergleichbar war.

Nun gehörte die Außenpolitik bis zum 11. September 2001 nicht eben zu jenen Politikfeldern, in denen Kandidat und Präsident besonders tiefe Furchen zu ziehen trachteten. So beschränkte sich Bush im Wahlkampf auf eine Grundsatzrede, die er unter den programmatischen Titel stellte: „A distinctly American internationalism“. Dessen Quintes-

senz lautete: „In the defense of our nation, a president must be a clear-eyed realist.“ Zwar wollte er diesen Realismus „in den Dienst der amerikanischen Ideale“ stellen, einschließlich des demokratischen Friedens und der universalen demokratischen Prinzipien, zu denen er sich schon damals in einer Weise bekannte, die sich in den Jahren seiner Präsidentschaft regelmäßig wiederholte. In Bekräftigung des Realismus folgte daraus für die amerikanische Außenpolitik jedoch: „It must have a great and guiding goal: to turn this time of American influence into generations of democratic peace. This is accomplished by concentrating on enduring national interests“ (Bush 1999).

So vage wie die programmatische Orientierung blieben seine Ankündigungen zu China und Russland, deren Zukunft als „powers in transition“ unklar sei. Doch während er China als „Konkurrenten“ und nicht als „strategischen Partner“ erachtete, wollte er mit Russland immerhin eine „neue strategische Beziehung“ schaffen, die sich auf drei Elemente konzentrieren sollte: nukleare Abrüstung, Raketenabwehr und die Nunn-Lugar-Initiative der Cooperative Threat Reduction. Die Unklarheiten der Zukunft verband er in beiden Fällen immerhin mit einer optimistischen Note, bei China im Vertrauen auf die transformatorische Wirkung des Freihandels und bei Russland mit dem Petitum, sich von den unzureichenden Transformationserfolgen nicht allzu sehr abschrecken zu lassen, denn: „patience is needed – patience, consistency, and a principled reliance on democratic forces“ (Bush 1999).

Was aus dieser präpräsidentiellen Grunddisposition konkret folgen sollte, hat Condoleezza Rice in der Zeitschrift *Foreign Affairs* dargelegt, wo sie unter dem programmatischen Titel: „Campaign 2000: Promoting the National Interest“ den Gegenentwurf zur Außenpolitik der Clinton-Administration präsentierte (Rice 2000). Sie forderte, sich auf die „Schlüsselprioritäten“ des nationalen Interesses zu konzentrieren, wozu sie neben dem Ausbau der militärischen Stärke (unter Einschluss der Raketenabwehr) die Vertiefung der Beziehungen mit den Alliierten sowie umfassende Beziehungen mit den beiden Großmächten China und Russland rechnete, denn: „The reality is that a few big powers can radically affect international peace, stability, and prosperity. These states are capable of disruption on a grand scale, and their fits of anger or acts of beneficence affect hundreds of millions of people.“ Gemessen an dieser Herausforderung erschien ihr die Schaffung einer „prosperierenden und demokratischeren Welt“ im Zuge innerer Transformationen als „second-order effect“, der sich wie nach dem Zweiten Weltkrieg in der konsequenten Verfolgung amerikanischer Interessen schon einstellen werde:

„Some worry that this view of the world ignores the role of values, particularly human rights and the promotion of democracy. [...] American values are universal. People want to say what they think, worship as they wish, and elect those who govern them; the triumph of these values is most assuredly easier when the international balance of power favors those who believe in them. But sometimes that favorable balance of power takes time to achieve, both internationally and within a society. And in the meantime, it is simply not possible to ignore and isolate other powerful states that do not share those values.“⁵

5 Es ist vor diesem Hintergrund nur konsequent, dass Demokratisierung – ohnehin nur peripher erwähnt – von ihr ganz im Sinne der klassischen Modernisierungstheorie verstanden wird: „The growth of entrepre-

Neokonservativen Ideologen wie Jeffrey Gedmin, deren Stunde damals noch nicht gekommen war, erschien eine solche „höchst enge und beschränkte“ Definition des nationalen Interesses inakzeptabel, da sie im Unterschied zu Reagan nicht mit dem „greater international good“ der liberaldemokratischen Prinzipien verknüpft werde und so kaum dazu beitrage, Amerikas Außenpolitik bei Verbündeten anschluss- und in der Welt zustimmungsfähig zu machen (Gedmin/Schmit 2001). Seit dem Irak-Krieg und seiner souveränen Missachtung äußerer wie innerer Kräfteverhältnisse gilt diese Beschränkung indes nicht mehr. Heute deklamiert Rice im Sinne der Neocons das genaue Gegenteil:

„Our experience of this new world leads us to conclude that the fundamental character of regimes matters more today than the international distribution of power. Insisting otherwise is imprudent and impractical. The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. [...] Supporting the growth of democratic institutions in all nations is not some moralistic flight of fancy; it is the only realistic response to our present challenges“ (Rice 2005).

Dass damit die „liberal interventionists“ der Clinton-Administration und die notorischen „neoconservatives“ der Bush-Administration auf dieselbe Pauke hauen, „calling for the United States to become the vanguard of a worldwide democratic revolution to liberate the masses and make America safe,“ trifft im eigenen politischen Lager nunmehr auf den entschiedenen Widerstand der klassischen Realisten, die sich vor allem um das Nixon Center gruppieren (Simes 2007). Dessen Präsident, Dimitri Simes, hatte im Wahlkampf Bushs demonstrative Absage an Gores „promoting the values of democracy and human rights and freedom all around the world“ im Unterschied dazu ausdrücklich begrüßt, denn die USA seien sehr viel besser in der Lage, ihre eigenen Interessen wahrzunehmen, „als darüber zu befinden, was für die Menschen in jenen weit entfernten Orten am angemessensten ist, über die die meisten Amerikaner wenig wissen und für die sie wenig Interesse aufbringen.“ Das Ergebnis sei eine rein „willkürliche Politik ohne moralische Grundlage,“ die weder den amerikanischen Interessen noch ihren Werten diene (Simes 2000).

Die Prioritätensetzung in realistischer Tradition galt bei Rice damals auch für die Beziehungen mit Russland, wo sich die US-Politik auf die „bedeutsamen Sicherheitsfragen“ konzentrieren müsse und nicht wie unter Clinton auf die innere Transformation. Diese sei in der Rubelkrise des August 1998 ohnehin gescheitert und mit ihr die westliche Reformstrategie. Überhaupt sei es eine Illusion des liberalen Internationalismus, von einem demokratisch transformierten Russland eine westlich transformierte Außenpolitik zu erwarten, denn „Russland ist eine Großmacht, und wir werden immer Interessen haben, die sich sowohl widersprechen als auch übereinstimmen“.⁶

neurial classes throughout the world is an asset in the promotion of human rights and individual liberty, and it should be understood and used as such“ (Rice 2000: 50).

- 6 Rice (2000: 59). Für Thomas E. Graham war deshalb auch klar, dass sich die USA nicht länger „intimately“ in die inneren Angelegenheiten Russlands einmischen werden: „But the Bush administration will be less concerned about the details of Russia’s domestic political arrangements, including executive-legislative relations, federal structures, and the party system, than the Clinton administration was.“ Gleiches gelte für die Wirtschaftspolitik: „The assumption will be that the Russian government knows what needs to be done to rebuild Russia and that it must show the political will to take the tough, unpopular

Während allerdings bei China die wachsende Stärke beunruhigte, war es bei Russland trotz solcher Referenzen an seinen Großmachtstatus umgekehrt dessen „Schwäche und Wankelmütigkeit“, die Amerikas Sicherheit vor allem bedrohe (Rice 2000: 59). Thomas E. Graham, den Rice 2002 im Nationalen Sicherheitsrat mit dem Russland-Portfolio betraute, schmückte diese Diagnose noch weiter aus. Er diagnostizierte nicht nur ein Land im „säkularen Niedergang“, sondern hielt es auch für angezeigt, 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“ (Graham 1999).

An Russlands tiefer Krise und seinem schwindenden internationalen Status konnte es in der Tat kaum einen Zweifel geben, wohl aber an den politischen Konsequenzen, die daraus auf Seiten des Westens zu ziehen waren. Gerhard Schröder wie Bill Clinton sahen sich der Politik eines „do no harm“ verpflichtet, die zur Stabilität im ersten und zur Durchsetzung liberaler Ordnungsprinzipien im zweiten Fall beitragen sollte und gleichermaßen auf engste Beziehungen zur russischen Führung setzte. Nicht so George W. Bush, bei dem sich, so Simes, im Sinne der „kollektiven Verblendung über Amerikas Rolle in der Welt“ die Diagnose russischer Schwäche mit dem Selbstbewusstsein amerikanischer Stärke, der „triumphalistischen Neigung und dem Gefühl unbegrenzter Möglichkeiten“, in einer Weise paarte, dass Moskau im Washingtoner Kalkül kaum mehr vorkam (Simes 1999). Doch auch der daraus gespeiste amerikanische Unilateralismus ließ sich auf unterschiedliche Weise praktizieren, wie Bush bereits in den ersten Monaten seiner Amtszeit dokumentierte.

2. I was able to get a sense of his soul: Bushs Rückkehr zu Clinton

Zwar gab es in den einschlägigen Washingtoner Zirkeln am Beginn des neuen Millenniums eine lebhafte Debatte darüber, „Who lost Russia“, doch diesen Verlust fand die neue Administration nicht sonderlich beunruhigend. Im Gegenteil. Bushs Vater hatte die Welt noch durch das Prisma des Kalten Kriegs wahrgenommen, so dass ihm der kooperativ begleitete Wandel in der Sowjetunion bei Wahrung innerer wie äußerer Stabilität als Schlüssel zur neuen Weltordnung erschien.⁷ Für Clinton beanspruchte immerhin noch Jelzins Kampf gegen die Mächte der postsowjetischen Finsternis im neuen Russland Auf-

measures necessary to turning the country around. Moreover, for the Bush administration, investors, both foreign and domestic, will be the best judges of whether Russia has gotten its economic policies right“ (Graham 2001: 8, 10). Wenn es so wäre, gäbe es heute keine Probleme – 2006 etwa stiegen die US-Investitionen um 50%; vgl. Kramer 2007.

7 Darum auch sollte dieser Wandel nicht forciert werden, wie George H. W. Bush nicht zuletzt in seiner legendären „Chicken Kiev“ Rede darlegte, mit der er im August 1991 die Ukrainer vor einem „selbstmörderischen Nationalismus“ und vor dem Irrglauben warnte, dass Freiheit und Unabhängigkeit per se identisch seien. Der Begriff ging auf einen Kommentar von William Safire zurück, der diese Rede als Bushs „most memorable foreign-policy blunder“ charakterisierte, vgl. u.a. Safire 2004. Die Rede vor dem Obersten Sowjet der Ukraine am 1. August 1991 ist abgedruckt in: <http://en.wikisource.org>; 14.6.2007.

merksamkeit und Rücksichtnahme, während bei Bush beides entfallen war: Weder sah er die amerikanische „preeminence“ durch die Bindung an den einstigen großen Gegenspieler eingeschränkt, noch glaubte er im Zusammenspiel mit dessen Führung eine demokratische Mission erfüllen zu müssen. Die Bush-Administration nahm Russland vielmehr durch das Prisma anderer Probleme wahr (Graham 2001), und diese legten einen „tough realism“ nahe.⁸ Mit ihm wollte Bush der schon während des Wahlkampfs beklagten russischen Proliferationspraxis namentlich gegenüber dem Iran begegnen und vor allem seine mit Nachdruck betriebenen Pläne zum Aufbau einer strategischen Raketenabwehr umsetzen, eines der wenigen außenpolitischen Markenzeichen der neuen Administration.

Der Auftakt war entsprechend: Kaum im Amt, ordnete die Administration unter dem Vorwurf der Spionage die Ausweisung von 50 russischen Diplomaten an, während das State Department Russlands offene Flanke testete und ein Treffen führender Mitarbeiter mit dem tschetschenischen Exil-Außenminister Iljas Achmedow arrangierte und andere Vertreter der Administration wie die Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice und der Direktor der CIA, George Tenet, über die nukleare „Bedrohung“ durch Russland lamentierten (U.S.-Russian Relations 2001: 1). Diese ostentative Abkehr von Clintons „happy talk“ mit der russischen Führung währte jedoch nur wenige Monate. Die in Moskau wie Washington gleichermaßen befürchtete konfrontative Wende blieb Episode. Schon im Mai 2001 bekräftigte Bush in einer seiner raren Äußerungen zu Russland: „Today’s Russia is not our enemy, but a country in transition with an opportunity to emerge as a great nation, democratic, at peace with itself and its neighbours“.⁹ Das war eine explizite und in Anbetracht der Vorgeschichte kaum zufällige Aufnahme von Talbott-Formulierungen, die in seinem Umfeld anfangs als Paradebeispiel der fehlgeleiteten transformatorischen Interventionspolitik Clintons galten.¹⁰

Ein neues strategisches Konzept der Russlandpolitik resultierte daraus nicht. Russland blieb vielmehr eine *quantité négligeable*, was auch durch eine weitere, einst heftig gescholtene Anleihe bei Clinton nicht aufgehoben wurde: Bushs demonstrative Umarmung Putins beim ersten, lange verzögerten Treffen am 16. Juni 2001 in Ljubljana, mit der sich der Stil, nicht aber der Inhalt der amerikanischen Russlandpolitik änderte. Es endete mit der legendär gewordenen Feststellung Bushs, der auf die Frage nach dem Vertrauen, das er Putin entgegen bringe, antwortete:

„I looked the man in the eye. I found him to be very straightforward and trustworthy. We had a very good dialogue. I was able to get a sense of his soul; a man deeply committed to his country and the best interests of his country.“

Damals auch bekannte er, „viele Werte“ mit Putin zu teilen, namentlich die Liebe zum eigenen Land und zur Familie, was Bush „viel größer“ erschien als eine reine Sicherheitsbe-

8 Bush zit. nach Goldgeier/McFaul (2003: 306). Vgl. auch dies. (2002: 316).

9 Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University, Fort Lesley J. McNair, 1.5.2001, in: www.whitehouse.gov; 5.5.2006.

10 Talbott sprach von einem „normal, modern state – democratic in its governance, abiding by its own constitution and by its own laws, market-oriented and prosperous in its economic development, at peace with itself and with the rest of the world“. Zit. nach Graham (2001: 7).

ziehung oder eine vermeintliche Petitesse wie der ABM-Vertrag, bei dem keine Übereinstimmung zu erzielen war.¹¹ Tschetschenien oder die schon damals spürbare Einschränkung der Pressefreiheit in Russland waren denn auch keine explizit erwähnten Themen, jenseits der übereinstimmenden Bekenntnisse, gemeinsam dafür einzutreten, dass „Menschenrechte, Toleranz, religiöse Freiheit, freie Rede und unabhängige Medien geschützt und vorangetrieben“ werden.¹²

Allerdings lastete diese Bemerkung – wie Schröders „lupenreiner Demokrat“ – als zunehmend schwerer Mühlstein auf Bush und begleitete ihn mit wachsenden Begründungsnöten während seiner gesamten Amtszeit. So interpretierte er seine Äußerung etwa auf der nicht minder prominenten Pressekonferenz mit Putin in Bratislava im Februar 2005 dahingehend, dass Putin damals eine vertrauenswürdige Beziehung begründet habe, denn „er meint, was er sagt, und ‚Ja‘ heißt Ja, und ‚Nein‘ heißt Nein“. ¹³ Angesichts der damals noch glühenden Bekenntnisse Putins zu den universalen demokratischen Prinzipien eine bemerkenswerte Feststellung Bushs, von der er ungeachtet greifbarer Beweise des Gegenteils gleichwohl bis in die Gegenwart nicht Abstand genommen hat.¹⁴

Der 11. September 2001 vertiefte die Harmonie an der Spitze beträchtlich, da Russland in der von Bush proklamierten „Schwarz-Weiß-Welt“ des Krieges gegen den Terrorismus umgehend die richtige Seite gewählt hatte. Putin offerierte den USA nicht nur eine Kooperation der Nachrichtendienste sowie eine logistische Unterstützung des Krieges gegen die Taliban in Afghanistan, er tolerierte auch gegen deutliche Kritik im eigenen sicherheitspolitischen Establishment die Einrichtung amerikanischer Militärbasen in Usbekistan und Kirgistan. Die russische Führung sah in diesen Maßnahmen die einmalige Chance, vom Objekt amerikanischer Weltordnungspolitik wieder zum Subjekt zu werden – nicht in Konfrontation, sondern in Kooperation mit dem übermächtigen Gegenspieler. Zwar hatte Moskau auf die konfrontativen Untertöne der neuen Washingtoner Administration bei aller Sympathie für deren realistisches Grundverständnis amerikanischer Außenpolitik mit einiger Irritation reagiert, doch verabschiedete sich Putins Außenpolitik nicht wie noch unter Jelzin ins mosernde Abseits, sondern entschied sich für ein pragmatisches Management der eigenen Unzulänglichkeiten. Auf dieser Grundlage konnten Bush und Putin 2001 in Ljubljana demonstrieren, dass sie nicht, wie Thomas Graham noch angenommen hatte, auf Grund der Asymmetrie „in völlig verschiedenen Welten“ lebten (Graham 1999). Allerdings verfolgten sie sehr unterschiedliche Absichten, woraus in der Folge

11 Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin, Brdo Pri Kranju, Slowenien, in: www.whitehouse.gov; 5.5.2006.

12 „A New Relationship Between the United States and Russia.“ Joint Statement Presidents Bush and Putin, Washington D.C., 13.11.2001, in: www.state.gov; 24.6.2007.

13 Statements and Answers to Journalist's Questions after the Talks with U.S. President George Bush, 24.2.2005, in: www.kremlin.ru; 25.2.2005.

14 So etwa auf der gemeinsamen Pressekonferenz am 2. Juli 2007 in Kennebunkport, wo er auf die gleiche Frage nach Putins Seele und der Freiheit in Russland bekräftigte, dass dieser ihm immer die Wahrheit gesagt habe und: „Ja, ich vertraue ihm.“ President Bush Meets with President Putin of Russian Federation, in: www.whitehouse.gov; 5.7.2007.

nicht minder Kommunikationsdefizite erwachsen, auch wenn davon atmosphärisch zunächst einmal nichts zu spüren war.

Den Höhepunkt der Annäherung bildete fraglos der Besuch Putins auf Bushs texanischer Ranch in Crawford im November 2001 – als Besiegelung der „Freundschaft“ zwischen den beiden Präsidenten sowie als Referenz an die Tatsache, dass Putin der erste ausländische Staatsmann war, der Bush am 11. September anrief. Die Begrüßung hatte denn auch nahezu hymnischen Charakter:

„And it's my honor to welcome to Central Texas a new style of leader, a reformer, a man who loves his country as much as I love mine; a man who loves his wife as much as I love mine; a man who loves his daughters as much as I love my daughters; and a man who is going to make a huge difference in making the world more peaceful, by working closely with the United States.“¹⁵

Dessen ungeachtet verkündete Bush am 13. Dezember 2001 die Kündigung des ABM-Vertrags. Das eigentliche operative Ziel, über den „neuen bilateralen strategischen Rahmen“¹⁶ mit Russland gemeinsam den ABM-Vertrag zu beseitigen, konnte trotz des an Clinton gemahnenden „happy talks“ zwischen Bush und Putin in Texas nicht erreicht werden. Für Bush ein überholtes Relikt des Kalten Kriegs und Ausdruck steinalten Denkens, blieb der Vertrag für Putin ein „Eckstein der modernen Architektur internationaler Sicherheit“, in der seit der Bombardierung Jugoslawiens gehegten Überzeugung, dass allein die nukleare Abschreckung den militärischen Eskapaden der USA Grenzen zu setzen vermag. Gleichwohl blieb die Kündigung ohne ernsthafte Konsequenzen, denn Putin wollte offenbar in der Hoffnung auf eine weitere Annäherung die gerade erst rehabilitierten Beziehungen nicht erneut gefährden, wie er in Crawford deutlich machte: „And given the nature of the relationship between the United States and Russia, one can rest assured that whatever final solution is found, it will not threaten or put to threat the interests of both our countries and of the world.“¹⁷ Für Bush indes bekräftigte diese Erfahrung, dass Rücksicht auf Russland entbehrlich war. Es ist daher nicht verwunderlich, dass US-Konzessionen, wie die erklärte Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr oder die vereinbarte Gründung eines gemeinsamen Zentrums für den Datenaustausch zur Frühwarnung sowie die Einrichtung einer Beratungsgruppe für Strategische Sicherheit unter dem Vorsitz der Außen- und Verteidigungsminister eine dekorative Episode ohne praktische Konsequenzen blieben.

15 President Bush and President Putin Talk to Crawford Students, 15.11.2001, in: www.whitehouse.gov; 16.7.2007.

16 So im „Joint Statement on New U.S.-Russian Relationship“, 14.11.2001, in: www.whitehouse.gov; 16.7.2007.

17 President Bush and President Putin Talk to Crawford Students, 15. 11. 2001, in: www.whitehouse.gov; 16.7.2007. Das erschien denn auch der Sicherheitsberaterin Rice als die „bedeutendste Feststellung“ Putins und als Ausweis der „grundlegend veränderten Beziehung“: „[W]hat President Putin has been saying is that this is an issue now in the context of a larger relationship that continues to be a source of disagreement between the two sides, but in this larger relationship, it's not going to have an effect on the relationship as a whole.“ (www.whitehouse.gov; 16.7.2007). Als Konsequenz blieb, dass Russland am 14. Juni 2002 erklärte, sich nicht mehr an den START-II-Vertrag gebunden zu fühlen, nachdem die Staatsduma bei ihrer verspäteten Ratifizierung am 6. Mai 2000 das Recht festgestellt hatte, START-II bei Bruch des ABM-Vertrags durch die USA zu kündigen.

Im Sinne ihrer grundlegend beschworenen Interessen bekräftigten beide Seiten im Mai 2002 in ihrer umfangreichen Moskauer Deklaration, dass sie dabei seien, eine „neue strategische Beziehung“ aufzubauen und Differenzen „im Geist gegenseitigen Respekts“ lösen zu wollen.¹⁸ Wie dies aussah, dokumentierte der aus gleichem Anlass unterzeichnete Moskauer „Vertrag“ über strategische Waffen SORT (Strategic Offensive Reductions Treaty). Dieser ersetzte de facto den START-II-Vertrag und folgte weithin dem amerikanischen Skript: Entgegen den russischen Vorstellungen und ganz wie von Bush schon im Wahlkampf angekündigt, war SORT wenig mehr als die in Vertragsform gegossene Bekräftigung einseitig geplanter Reduzierungen. Kaum anders verhielt es sich bei der großen Erweiterung der NATO, die Bush bereits im Sommer 2001 in Warschau angekündigt hatte. Zwar wurde mit der Schaffung des NATO-Russland-Rats im Mai 2002 zur Einbindung Moskaus ein aufgewertetes Konsultationsorgan vorgeschaltet; die von Jelzin einst um das Baltikum gezogene „rote Linie“ glaubte die Allianz jedoch mit dessen Aufnahme im Mai 2003 nonchalant überschreiten zu können.

Nach herrschender Moskauer Meinung war die Bilanz der demonstrativen Anlehnung an die USA weitgehend negativ, was indes Putin noch nicht von Bush abrücken ließ. Das geschah erst im Zuge des amerikanischen Aufmarschs gegen den Irak und entlang der bisweilen so etikettierten „Achse“ Paris-Berlin-Moskau und weckte nunmehr auch in Washington Zweifel an der russischen Verlässlichkeit im „Global War on Terrorism“. Dies bewirkte eine Abkühlung, nicht jedoch eine Krise. Aus Moskauer Perspektive verlieh die von Washington betriebene Spaltung des Westens in „willige“ und „unwillige“ Koalitionspartner seinem Verständnis von Multipolarismus neue Plausibilität und nährte zudem Illusionen, irgendwie dazuzugehören. Die Abgrenzung von den USA blieb daher verhalten, auch wenn Klagen Putins über die Verletzung des „unveräußerlichen Prinzips der staatlichen Souveränität“ durch die Anwendung des „Faustrechts“ für heutige Ohren vertraut klingen.¹⁹ Aber auch Washington sah wenig Anlass, eine weitere Front zu eröffnen. „Forgive Russia, ignore Germany and punish France“ lautete das Condoleezza Rice zugeschriebene Diktum, mit dem sie im Juni 2003 die differenzierenden Konsequenzen umriss.

Tatsächlich machte Bush deutlich, dass die Irak-Differenzen nicht die „vertrauensvolle Beziehung“ zu Putin in Frage stellen sollten. Vielmehr bemühten sich beide umgehend, wieder dort anzuknüpfen, wo sie vor dem Irak aufgehört hatten. Bush tat dies mit einer Einladung an den russischen Präsidenten zu einem Treffen am 27. September 2003 in Camp David, dem Höhe- und Endpunkt der ungeschmälernten deklaratorischen Zuwendung der „allies in the war on terror“, die Bush in die vielzitierten 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.“²⁰

18 Joint Declaration on the New Strategic Relationship between the Russian Federation and the United States, 24.5.2002, in: www.kremlin.ru; 5.7.2007.

19 Zit. nach Goldgeier/McFaul (2003: 328).

20 www.whitehouse.gov; 23.7.2007. Dies geschah ungeachtet der durchaus kritischen Bemerkungen anderer Vertreter seiner Administration über die Entwicklung der Demokratie in Russland. So mahnte der Botschafter in Moskau, Vershbow, am 9.1.2003 – und damit ein Jahr, nachdem er die amerikanisch-russi-

Diese uneingeschränkt positive Bewertung der politischen Lage in Russland vollzog sich bereits im Zeichen von Bushs programmatischem Schwenk zum idealistisch inspirierten Interventionismus, der die globale Ausdehnung der Demokratie zu einem „Pfeiler“ von Frieden und Sicherheit der freien Nationen erhob.²¹ Doch am 26. Januar 2004, nur wenige Monate nach Camp David, erreichte der Kurswechsel schließlich auch die Beziehungen zu Russland, als mit Außenminister Colin Powell das erste hochrangige Mitglied der Bush-Administration einen offiziellen Warnschuss gegen die autoritären Moskauer Tendenzen abfeuerte. Aus Anlass eines Moskau-Besuchs veröffentlichte er in der *Iswestija* einen Kommentar, in dem er zwar erneut auf die „wechselseitigen Interessen und gemeinsamen Werte“ als Grundlage der Partnerschaft verwies, um dann zur Situation in und um Russland kritisch anzumerken:

„Russia’s democratic system seems not yet to have found the essential balance among the executive, legislative and judicial branches of government. Political power is not yet fully tethered to law. Key aspects of civil society – free media and political party development, for example – have not yet sustained an independent presence. Certain aspects of internal Russian policy in Chechnya, and toward neighbors that emerged from the former Soviet Union, have concerned us, too. We recognize Russia’s territorial integrity and its natural interest in lands that abut it. But we recognize no less the sovereign integrity of Russia’s neighbors and their rights to peaceful and respectful relations across their borders, as well.“²²

Gemessen an der Wortwahl heute oder im Vergleich zu den rhetorischen Eskapaden im US-Kongress, wo maßgebliche Kräfte bereits damals Russland aus der G8 entfernen wollten, klingt das harmlos. Gleichwohl wurde Powells Klage im Kontrast zum „happy talk“ allenthalben als Warnung wahrgenommen. Dazwischen lagen im Dezember 2003 die Wahlen zur Staatsduma – nach Einschätzung der OSZE-Beobachtermission frei, aber nicht fair. Dazwischen lag am 25. Oktober 2003 aber auch die Verhaftung von Michail Chodorkowskij, mit der die Zerschlagung des größten privaten Ölkonzerns Jukos eingeleitet wurde. Dieser war für die USA nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen von besonderem Interesse, denen er mit intensiven Lobby-Aktivitäten in Washington Nachdruck verliehen hatte, sondern auch wegen seiner Investitionsvorhaben, die vor allem ein Ziel verfolgten: den US-Markt. So hatte Chodorkowskij Mitte 2003 Verhandlungen mit den US-Konzernen ExxonMobil und ChevronTexaco über eine Fusion mit Jukos aufgenommen. Ferner plante Jukos seit 2002 ein Pipeline-Projekt zum Transport von Öl aus den Westsi-

schen Beziehungen zu den besten in der Geschichte geadelt hatte: „Wir müssen die Entwicklung der Demokratie und der Zivilgesellschaft in Russland im Blick behalten“, die Grundlage jeglicher „dauerhafter Partnerschaft zwischen den USA und Russland“ seien und insoweit „einige der größten Herausforderungen“ darstellten. Aus diesem Grund gehöre die Hilfe für NGOs wie für unabhängige Medien auch künftig zu den „politischen Schlüsselprioritäten“, in: www.state.gov; 23.7.2007.

21 Vgl. dazu seine programmatische Rede in London: „President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London“ am 19.11.2003, in: www.whitehouse.gov; 16.7.2007.

22 www.state.gov. In einem nahezu zeitgleich erschienen Artikel in *Foreign Affairs* formulierte er mit Verweis auf die Kooperation bei der Nonproliferation und im Krieg gegen den Terrorismus noch um einiges konzilianter: „Perhaps most important, U.S. and Russian political and economic philosophies are converging. Today, Russia is more democratic than not. It is also more of a market economy than not. We should be patient as Russia develops its democratic institutions and as the remnants of Soviet-era corruption is rooted out and the rule of law firmly established.“ (Powell 2004: 30f)

birischen Feldern nach Murmansk, um es von dort nach Nordamerika verschiffen zu können, das mit seiner Verhaftung ebenfalls von den Reißtischen verschwand.

Es kann daher nicht verwundern, dass die Reaktionen in der amerikanischen Politik und Öffentlichkeit besonders heftig ausfielen, zumal Washington und Moskau erst im Mai 2002 die Aufnahme eines bilateralen Energiedialogs beschlossen hatten, der das wachsende amerikanische Interesse an einer Ausweitung seiner bislang schmalen Energiebezüge aus dem Raum der GUS unterstrich.²³ Dabei gingen wirtschaftliche Interessen – Diversifizierung der Bezugsquellen angesichts der Risiken im Nahen Osten – und geostrategische – Stärkung der ehemals sowjetischen Nachbarstaaten Russlands durch Abkopplung vom russischen Pipelinenetz – eine ebenso innige Verbindung ein wie bei Moskaus Energiepolitik. Ein Beispiel ist die BTC-Pipeline (Baku-Tiflis-Ceyhan), die, nach langer Planung mit politischer Rückendeckung aus Washington von Mai 2003 bis Mai 2005 gebaut, zwar die teuerste Route darstellt, aber den Charme hat, aserbaidzjanisches Öl dem russischen Transportmonopol zu entziehen. Die beständigen amerikanischen Klagen über die russische Monopolisierung der Transportnetze sowie über die schleichende Verstaatlichung der russischen Energiewirtschaft, die Attacken auf die Production Sharing Agreements der 1990er Jahre wie im Falle des Sachalin-II-Projekts oder der Ausschluss amerikanischer Unternehmen von der Erschließung neuer Vorkommen, wie beim Schtokman-Gasfeld in der Barentsee im Herbst 2006 runden das nach amerikanischer Auffassung in den letzten Jahren verdüsterte Bild ab.

3. The expansion of freedom in all the world: 9/11 und die neokonservativen Folgen

Dass nach dem 11. September 2001 nichts mehr so sein würde wie zuvor, galt vor allem für die Außenpolitik der Bush-Administration. Als Kriegspräsident in der globalen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus verfügte Bush durch die Angriffe auf das amerikanische Territorium plötzlich über eine Mission, die seine Außenpolitik bis dahin weitgehend entbehrt hatte. Nachdem die Abgrenzung vom liberalen Internationalismus Clintons nach nur wenigen Monaten ihr Momentum eingebüßt hatte, war die inhärente Spannung zutage getreten, die zwischen seiner unipolaren Grunddisposition und seinem realistischen Programm eines multipolaren Mächtekonzerths in den Grenzen des internationalen Kräfteverhältnisses existierte. Bushs Kriegsdiskurs löste diese zu Gunsten einer offensiven Veränderung des internationalen Kräfteverhältnisses durch *regime change* und durch das zuvor gescholtene *nation-building* nach dem amerikanischen Bilde auf. Das Skript dafür lieferten jene Neokonservativen, bei denen liberale und imperiale Mission eine unheilige Allianz eingegangen waren.

Ursprünglich auf den Nahen Osten konzentriert und dort auch mit militärischen Mitteln praktiziert, verdichtete sich das neue Programm zu einer globalen Freiheitsagenda.

23 Joint Statement on the New Russian-U.S. Energy Dialogue, Moskau, 24.5.2002, in: www.kremlin.ru; 5.7.2007.

Sie verkündete Bush im Januar 2005 paradigmatisch in seiner zweiten Inauguralansprache, mit der er wie im „Global War on Terrorism“ jede Nation vor die Wahl stellte: „The moral choice between oppression, which is always wrong, and freedom, which is eternally right.“ Sie begründet sich mit der Einschätzung, dass die „tiefste Quelle“ der Verwundbarkeit des 11. September die Tatsache sei, dass viele Regionen der Welt in „Groll und Tyrannei“ verharren und dass es hier nur einen Ausweg gebe:

„There is only one force of history that can break the reign of hatred and resentment, and expose the pretensions of tyrants, and reward the hopes of the decent and tolerant, and that is the force of human freedom. We are led, by events and common sense, to one conclusion: The survival of liberty in our land increasingly depends on the success of liberty in other lands. The best hope for peace in our world is the expansion of freedom in all the world. America's vital interests and our deepest beliefs are now one.“²⁴

Die Entscheidung, „to plant a flag“ für die weltweite Ausbreitung der Demokratie, hatte nach seiner Wiederwahl sowohl biographische Gründe – neben religiöser Erweckung der Eindruck, den Nathan Schtscharanskij und sein Buch „The Case for Democracy“ bei Bush hinterlassen hatten – als auch aktuelle politische – die farbigen Revolutionen, die zu jener Zeit in ihrer orangen Variante die Erwartung belebten, die Sache der Demokratie sei nicht mehr aufzuhalten.²⁵ Zugleich aber reflektierte sie auch die veränderte Kräftekonstellation in der Administration: die schon 1997 im „Project for the New American Century“ angebahnte Koalition der konservativen Hegemonialpolitiker um Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld mit den neokonservativen Internationalisten, die sich in der Vorbereitung des Krieges gegen den Irak gefunden hatte. Und sie folgte den neuen eher strukturellen Herausforderungen wie der Notwendigkeit, sich im Irak jenseits des ursprünglichen Befreiungsexorzismus im *nitty gritty* des zuvor verspotteten *nation-building* engagieren oder sich dem neuen Phänomen der substaatlichen Gewalt globaler Reichweite zuwenden zu müssen. So hatte 9/11 eine doppelte neue Bedrohung offenbart, die gleichermaßen der Demokratisierung Plausibilität verlieh – jene, die wie in Afghanistan aus zerfallenden Staaten die gesellschaftliche Gewalt der Al Queda hervorbringt, und jene, die aus der Rebellion gegen die autokratischen Regime vornehmlich des Nahen Ostens erwächst, denn immerhin kamen 15 der 19 Attentäter aus Saudi Arabien.

Aus Russland jedoch kamen sie nicht. Aus Moskau kam vielmehr ein Telefonanruf, und Russland konnte nunmehr plausibel darlegen, dass es selbst Opfer terroristischer Anschläge der internationalen Islamisten-Connection war. Damit auch verschwand der Krieg in Tschetschenien von der politischen Beziehungsagenda und wurde von Bush in den gemeinsamen Krieg gegen den Terrorismus inkorporiert – ebenso wie der russische Präsident, den er im Sommer 2002 beim G8-Gipfel in Kanada als „treuen Anhänger“ im Kampf gegen den Terrorismus begrüßte: „He understands the threat of terror, because he has lived through terror. He's seen terror firsthand and he knows the threat of terrorism. [...] And, therefore, I view President Putin as an ally, a strong ally in the war against terro-

24 President Sworn-In to Second Term, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2005.

25 Vgl. zu diesen Hintergründen Baker 2007.

atism.“²⁶ Bei Alliierten, dies lehrte schon der Kalte Krieg, schaut man nicht so genau hin, trotz der in Washington neu entdeckten Bedeutung des Charakters von Regimen.

Das milde Licht, in das Putins Regime getaucht wurde, mag sich auch der Tatsache verdanken, dass auf Seiten der Neokonservativen, nicht zuletzt auf Grund ihrer Obsession mit dem Nahen Osten, bis in die jüngste Zeit kein signifikantes Interesse an Russland zu registrieren ist – mit einer Ausnahme: Bruce P. Jackson. Dieser tummelt sich nicht nur in den einschlägigen neokonservativen Einrichtungen, sondern fungierte auch als Gründer des „Project on Transitional Democracies“ und als Mitglied des „American Committee for Peace in Chechnya“. Seine Äußerungen zu Russland erlauben denn auch keinen Zweifel. Da wird die Verhaftung Michail Chodorkowskijs zum antisemitischen Enteignungsakt stilisiert, der sich allein noch mit der Judenverfolgung der Nazis messen könne und zeitlich in das sowjetische Klima der Angst aus den 1950er Jahren sowie geographisch in die „zunehmend aggressiven, militärischen und rechtswidrigen Aktionen“ Russlands in der GUS einzuordnen sei. Zugleich sei damit das Scheitern der „gutgläubigen Russlandpolitik“ besiegelt worden, zumal auf die Besuche Putins in Crawford und Camp David jedes Mal eine „zynische Beschneidung demokratischer Freiheiten in Russland“ folgte (Jackson 2003).²⁷ Die US-Politik müsse darauf mit „moralischer“ und „strategischer“ Klarheit reagieren: durch öffentliche Kritik, ein Fernhalten Russlands von der G7, der NATO und dem Weißen Haus sowie durch Nutzung des politischen Kapitals der Osteuropäer, um eine transatlantische Strategie gegen den „Tod“ der Demokratie in Russland und dessen imperiale Ambitionen im Ausland zu entwickeln (Jackson 2005).

Trotz der Allianzbekundungen im Schatten von 9/11, da in Washington mit Bushs neokonservativer Volte die Demokratie in das Zentrum der außenpolitischen Maßstäbe gerückt war, musste die russische Abkehr vom Pfad der demokratischen Tugend ein zentrifugales Momentum entfalten – unter den realistischen Ausgangsbedingungen spielte dies keinerlei Rolle. Dabei ist es keineswegs so, dass es nicht zuvor schon Referenzen gegeben hätte, so etwa in den gemeinsamen Deklarationen der Jahre 2001 und 2002, die sich ausdrücklich zu den „essential values of democracy, human rights, free speech and free media, tolerance, the rule of law, and economic opportunity“ bekannten.²⁸ Das allerdings war Gipfelrhetorik; und auch in den gemeinsamen Pressekonferenzen spielten die bereits damals in der westlichen Öffentlichkeit registrierten autoritären Aktivitäten Putins keine Rolle. Mit Bushs globaler Freiheitsagenda tat sich jedoch eine offene Flanke auf. Und so hoben 2005 in der Washingtoner politischen Klasse mit wachsender Lautstärke Auseinan-

26 Zit. nach Goldgeier/McFaul (2003: 317). Völlig verschwand Tschetschenien jedoch nicht. Sowohl in den jährlichen Menschenrechtsberichten des State Department als auch in manchen Äußerungen aus den tieferen Ebenen der Administration blieb die Kehrseite der russischen Terrorbekämpfung ein kritisch beäugtes Thema, vgl. z. B. Testimony of Assistant Secretary of State Beth Jones, Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington D.C., 18.3.2004 (20515-0128): 6.

27 Ganz anders dagegen im gleichen neokonservativen Organ Lehrman 2003, der gute Gründe für dessen Maßnahmen anführt und darüber zu der Schlussfolgerung gelangt, dass Putin in seiner zweiten Amtszeit als „strong leader of a liberal democracy“ auftreten könne.

28 Joint Declaration on the New Strategic Relationship between the Russian Federation and the United States, 24.5.2002, in: www.kremlin.ru; 5.7.2007.

dersetzungen über die Russlandpolitik der Administration an, die sich an der offenkundigen Diskrepanz zwischen idealistischem Anspruch und realistischer Wirklichkeit rieben und um die relative Bedeutung der neuen Wertedifferenzen im Angesicht fortbestehender Interessenkongruenzen rankten.

Da der Demokratie-Frage nicht länger ausgewichen werden konnte, begab sich die Administration unter dem wachsenden öffentlichen Legitimationsdruck in einen Spagat, dem sie auf unterschiedliche Weise doppelstrategische Rationalität zu verleihen suchte. Ein Element war, dass neben die Kooperationsbekenntnisse nunmehr expressis verbis öffentliche Kritik an Putins innenpolitischem Kurs trat, die 2005 um einiges deutlicher ausfiel als im vorhergehenden Jahr bei Colin Powell. So stand die „D“-Frage erstmals im Mittelpunkt eines Treffens zwischen Putin und Bush, das diese nach dessen Wiederwahl im Februar 2005 in Bratislava zusammenführte – auf einer Europa-Reise, die nach den Irak-Konvulsionen sowohl eine „neue Ära transatlantischer Einheit“ einleiten als auch dokumentieren sollte, dass die Demokratie „im Mittelpunkt“ des Dialogs mit Russland stehen müsse, wie Bush am Beginn seiner Europa-Reise in einer Rede in Brüssel kundtat.²⁹ Tatsächlich gab es einige Veränderungen. Während sich Bush und Putin in den Vorjahren bei ihren öffentlichen Verlautbarungen umstandslos gemeinsam auf demokratische Prinzipien verpflichten konnten, geschah dies jetzt getrennt. Dabei blieb Putin in Bratislava noch defensiv, bekannte, dass Russland eine „endgültige Wahl“ zugunsten der Demokratie getroffen habe und dass er nicht daran denke, „irgendeine spezielle russische Demokratie“ zu erfinden. Und er machte lediglich geltend, dass die demokratischen Prinzipien mit dem aktuellen Entwicklungsstand, der Geschichte und den Traditionen Russlands korrespondieren müssten – dies ganz im Sinne der offiziellen US-Bekundungen, die wiederum nicht so ganz zu den gleichfalls propagierten universal gültigen demokratischen Prinzipien im Sinne von „Western-style values“ passten.³⁰ Für Bush war dieses „absolute Bekenntnis zur Demokratie“ die „wichtigste Feststellung“ Putins, im privaten Treffen wie öffentlich. Das hinderte ihn jedoch nicht, seine „Sorgen über Russlands Entschlossenheit bei der Umsetzung dieser universalen Prinzipien“ zum Ausdruck zu bringen, ohne davon indes die „stetige Verbesserung“ der Beziehungen abhängig machen zu wollen.³¹

Eine demokratische Konditionierung der aktuellen Beziehungen lehnte die Administration ab und wandte sich damit auch gegen Forderungen aus dem Kongress, Russland zu isolieren und aus der G8 zu entfernen. Im Sinne der programmatischen Kohärenz sah sie sich jedoch genötigt, ihren Kooperationsinteressen einen demokratischen *spin* zu geben, wobei nicht nur wie von Bush in Bratislava auf die besonderen Umstände in Russland verwiesen wurde, sondern in einer weiteren rhetorischen Figur auch auf zeitliche Prioritä-

29 President Discusses American and European Alliance in Belgium, Concert Noble, 21.2.2005, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

30 Dazu rechnet Bush im einzelnen: „rule of law, freedom of religion, the right of people to assemble, political parties, free press.“ President Discusses Democracy in Iraq with Freedom House, 29.3.2006, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

31 Aus der gemeinsamen Pressekonferenz am 24. Februar 2005 in Bratislava, in: www.state.gov; 6.6.2007, sowie Statements and Answers to Journalist's Questions after the Talks with U.S. President George Bush, 24.2.2005, in: www.kremlin.ru; 25.2.2005.

ten. So stellte sie kurzfristig auf die „strategische Partnerschaft“ ab und lediglich langfristig auf die gemeinsamen Werte, denn, so die neue Außenministerin Condoleezza Rice im April 2005 in Moskau, „for U.S.-Russian relationships to really deepen, and for Russia to gain its full potential, there needs to be democratic development.“³² Da unter dem Eindruck der farbigen Revolutionen aber auch kurzfristig der Wandel in Russland gefördert werden sollte, musste auch dies in die langfristige Strategie integriert werden – durch eine Politik, die bei Rice auf drei Pfeilern ruhte und dabei Anleihen an das farbige Revolutionenmuster nicht verhehlen konnte:

„Rather it is a combination of helping and supporting those in Russia who are trying to support democratic development. It is continued discussion and dialogue with the Russian government about the expectations of the world about Russia in terms of rule of law, support for free press. And it is encouraging Russian integration into those institutions in the international system that, in fact, promote economic liberalization and democratic development.“³³

2005 zehrte Bushs Freiheitsagenda noch von dem Optimismus, den die farbigen Revolutionen von Belgrad über Tiflis, Kiew und zuletzt Bischkek genährt hatten, so dass manchem in der Administration Moskau schon als weiterer Dominostein erschien. Das begrenzte auch bei ihm die Bereitschaft, aus Rücksicht auf seinen Allianzpartner im Kampf gegen den Terrorismus auf die geostrategischen Früchte des *regime change* zu verzichten. Es war daher für Bush wie zuvor schon beim Baltikum keine Frage, die Ukraine und Georgien nach ihren Wahlrevolutionen nicht nur im „Freiheitslager“, sondern auch in der „Euro-Atlantischen Familie“, sprich in NATO und EU, zu begrüßen.³⁴ In die gleiche Richtung zielte das Signal, seine Moskau-Reise aus Anlass des 50. Jahrestags des Kriegsendes mit Abstechern zu den notorischen Hauptfeinden des Kreml, nach Lettland und Georgien, zu garnieren, wo er im Sinne des globalen „advance of freedom“ ebenfalls seinen Optimismus über weitere farbige Revolutionen zum Ausdruck brachte.³⁵ Allerdings: Die Praxis der Demokratieförderung nahm sich auf den verschlungenen Wegen durch die Administration sehr viel bescheidener aus als die hochfliegenden Deklarationen erwarten ließen.

32 Interview With Aleksey Venediktov of Ekho Moskvyy Radio, 20.4.2005, in: www.state.gov; 6.6.2007.

33 Remarks to the Press en Route Ankara, 6.2.2005, in: www.state.gov; 6.6.2007. Ähnlich zum Engaging auch im Interview on CNN With John King, 9.5.2005, in: www.state.gov; 6.6.2007: „But we also recognize that a Russia that is isolated is not very likely to make progress on democracy, and while it may not always be with the speed that we would like to see, we have a much better chance of seeing a democratic Russia if it is integrated into international institutions that are themselves democratic.“

34 President Discusses American and European Alliance in Belgium, Concert Noble, 21.2.2005, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

35 Aber auch deutliche Worte an seine lettischen Gastgeber und deren Nationalitätenpolitik richtete. President Discusses Freedom and Democracy in Latvia, 7.5.2005, in: www.whitehouse.gov. Zu diesen Prinzipien ausführlicher noch in seiner Rede beim International Republican Institute, 18.5.2005, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

4. Transformational Diplomacy: Demokratieexport in der Praxis

Das von George W. Bush in seiner zweiten Inauguralansprache verkündete „ultimate goal“ der amerikanischen Außenpolitik, die „Tyrannei in unserer Welt“ abzuschaffen, verlieh dieser ein griffiges Label und eine ebenso griffige Mission, verschaffte seinen Kritikern in Washington aber auch ein nicht minder griffiges Instrument, mit dem sie nicht zuletzt seine Russlandpolitik herausfordern konnten. Ihnen kam dabei entgegen, dass beim doppelstrategischen Bemühen, eine Balance zwischen transformatorischer Konfrontation und außenpolitischer Kooperation zu finden, in der Praxis weithin *business as usual* betrieben wurde und zudem die *rank and files* der Administration viel Dampf aus Bushs revolutionärer Vision ließen. Das zeigte sich zum einen in dem Konzept einer „Transformational Diplomacy“, mit dem Condoleezza Rice sowohl die Weltordnung als auch ihr Ministerium umzubauen suchte, sowie zum anderen in den materiellen Ressourcen, die für diesen Zweck bereit gestellt wurden.

„Transformational Diplomacy“ beanspruchte, Außenpolitik nicht länger als Management der Beziehungen zwischen Staaten zu verstehen, sondern durch Demokratieförderung zu Veränderungen innerhalb der Staaten beizutragen, mit dem Ziel einer „balance of power that favors freedom“ (Rice 2006). Dies sei, wie Rice kundtat, die einzige „realistische Staatskunst für eine veränderte Welt“ (Rice 2005), reduzierte sich aber in der Praxis auf kaum mehr als den amerikanischen Beitrag zu auch andernorts betriebenen Aktivitäten, durch Versuche eines *joined-up government* die überholten Ressortgrenzen zwischen Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik operativ zu überwinden. Russland war dabei nicht im Visier, weder als Subjekt noch als Objekt der Freiheitsagenda. Mehr noch: Bei einer der wichtigsten praktischen Maßnahmen, dem „Global Repositioning of Foreign Service Personnel“, musste Russland mit dreizehn Diplomaten den weltweit höchsten Verlust an amerikanischem Personal verzeichnen, das stattdessen in Länder wie China (+24) und Indien (+17) transferiert wurde.³⁶ Dies mochte auch der Tatsache geschuldet sein, dass die operative Grundlegung der „transformational diplomacy“ zu Beginn des Jahres 2006 in eine Zeit fiel, als die farbige Revolutionseuphorie bereits am Abklingen war, so dass der russische Domino wieder aus dem Blick geriet.³⁷

Die farbigen Revolutionen waren vor dem Hintergrund der globalen Freiheitsagenda in Washington nicht nur auf breite Zustimmung gestoßen, sondern hatten auch einige Erwartungen und revolutionäre Solidarität mobilisiert. Zwar werde Demokratie, so die Außenministerin im April 2005 im Umfeld ihres Moskau-Besuchs, im Unterschied zu sozialistischen Revolutionen gar nicht exportiert, denn man müsse den Menschen nur die Gelegenheit zur freien Meinungsäußerung einräumen, und „sie werden die Demokratie

36 Vgl. Nakamura/Epstein 2007. Die weltweit größte Botschaft bleibt allerdings – gänzlich ungeplant – jene im Irak.

37 Diesen Domino im Blick hatte Michael McFaul bereits vor der orangen Revolution als „most important step for promoting democracy in Russia in the long run“ ein aktives Engagement „in fostering a democratic transition of presidential power in Ukraine this fall“ bezeichnet (McFaul 2004: 313).

wählen“ sowie, wäre anzufügen, den Westen.³⁸ Doch ließ sie keinen Zweifel, dass die USA im Zeichen der „wirklich sehr ermutigenden“ Veränderungen in Georgien, der Ukraine und Kirgistan auch künftig Unterstützung gewähren werden, die vor allem auf die (wahl-)revolutionäre Mobilisierung der Zivilgesellschaft und der NGOs ziele.³⁹

Gleichwohl existierten in der Administration auch Gegengewichte, die allzu hoch fliegende Erwartungen einzuhegen suchten. Dazu gehörte etwa Thomas E. Graham, bis Februar 2007 im Nationalen Sicherheitsrat mit Russland befasst und in den letzten Jahren zudem Special Assistant to the President and Senior Director for Russian Affairs. Er betonte zu den Wahlrevolutionen, dass es um „steady progress, not instant perfection“ gehe und dass ungeachtet universaler demokratischer Prinzipien die konkreten Ausformungen nationalen Traditionen folgen müssten. Auch bekräftigte er, dass die amerikanische Unterstützung für die Demokratiebewegung in der GUS entgegen den damit einhergehenden außenpolitischen Erwartungen in keinem Fall die Beziehungen Russlands mit diesen Ländern beeinträchtigen dürfe und dass die USA wegen der 1990er Jahre in der russischen Gesellschaft ein gravierendes Glaubwürdigkeitsproblem hätten (Graham 2005). Immerhin legte auch Graham im Zeichen der offiziellen Linie ein Bekenntnis zum Demokratieexport ab, nachdem er dies im Einklang mit Bushs realistischer Ausgangsposition im Jahre 2000 noch prinzipiell verworfen hatte, da der amerikanische Einfluss „immer marginal“ gewesen sei und letztlich die Russen selbst über die Gestalt ihres Landes entscheiden: „That has been the great lesson of the 1990’s which should have been obvious at the very beginning“ (Graham 2000: 7).

Diese Lektion hatte 2005 in Washingtons politischer Klasse allerdings nur noch wenige Anhänger. Vielmehr wurden eifrig farbige Revolutionsskripte auch für Russland entworfen, durch ein „meaningful engagement of all elements of Russian society,“ wie Michael McFaul die notwendige amerikanische Strategie umriss (McFaul 2005b: 312). Da Putins Machtbasis, so dessen damaliger Kollege beim Carnegie Endowment for International Peace, Anders Aslund, auf eine „schmale Gruppe von KGB-Offizieren aus St. Petersburg“ geschrumpft sei, stelle sich lediglich noch die Frage, ob er demnächst von diesen „KGB cronies“ oder durch eine „Volkserhebung“ gestürzt werde. Für die USA könne es daher nur eine Direktive geben: „As people in the region rise against their dictators, the United States must stand firmly on the side of democracy against Putin. Even if Russia’s intent is malign, there is little reason to fear Russian neo-imperialism, considering how inept Russian foreign and military policies have become“ (Aslund 2005: 6f).

Im Jahre 2006 war es mit dem farbigen Optimismus jedoch schon wieder vorbei. Dies lag zum einen an den höchst ambivalenten Erfahrungen mit den neuen politischen Führungen. So testete der georgische Präsident Saakaschwili mit immer neuen Exkursionen in die Weichzonen russischer Befindlichkeiten die amerikanische Solidarität, während es der kirgisische Präsident Bakijew auf die Zahlungsbereitschaft der USA abgesehen hatte und, kaum im Amt, eine drastische Erhöhung der Gebühren für den Luftwaffenstützpunkt in

38 Interview With Aleksey Venediktov of Ekho Moskvyy Radio, 20.4.2005, in: www.state.gov; 6.6.2007.

39 Interview With Jill Dougherty of CNN, 20.4.2005, in: www.state.gov; 6.6.2007.

Manas forderte.⁴⁰ In der Ukraine wiederum war schon nach wenigen Monaten von „steady progress“ nichts mehr zu sehen, vielmehr zerfiel das orange Lager und offenbarte damit die brüchige Basis einer Anlehnung der Ukraine an den Westen. Zum anderen aber organisierte die russische Führung im Einvernehmen mit anderen potenziell Betroffenen die Abwehr, so dass für die Demokratieförderung die „schwierigste Periode seit Beginn der dritten Welle Mitte der 1970er Jahre“ anbrach, wie Carl Gershman, Präsident des National Endowment for Democracy, klagte.⁴¹ Seither bestimmt der „backlash“ und nicht länger der „advance of democracy“ die Washingtoner Szene (Carothers 2006; Gershman/Allen 2006). Und im gleichen Maße, wie sich das „Russia-is-next“-Syndrom verflüchtigte, nahm die offizielle Bereitschaft wieder zu, sich auch mit Putins Russland zu arrangieren.⁴² Doch diesmal folgte Russland nicht.

In der Praxis der Demokratieförderung in Russland hatte sich die Freiheitsagenda von Bush ohnehin in weit geringerem Maße niedergeschlagen, als das rhetorische Design erwarten ließ – zumindest was die Volumina der Ressourcen betrifft, die für diesen Zweck zur Verfügung gestellt wurden und getreu der Devise, dass „policy“ nicht ist „what the president says in speeches. Policy is what emerges from interagency meetings“.⁴³ Dies dokumentieren die Zuweisungen an USAID im Rahmen des „Freedom Support Act“, die zwar nur etwa die Hälfte der über verschiedene Ministerien verstreuten Hilfebudgets abdecken, aber repräsentative Trends offenbaren. Auf den ersten Blick zeigen die Zahlen, dass die Ausgaben für die Demokratieförderung (Citizens’ Participation, Local Government, Rule of Law) gestiegen sind, seit Bush seine Freiheitsagenda verkündet hatte – sowohl absolut als stärker noch relativ, da im Zuge der „graduation“ Russlands andere Leistungen zurückgefahren wurden (vgl. Schaubild 1 und Tabelle 1).

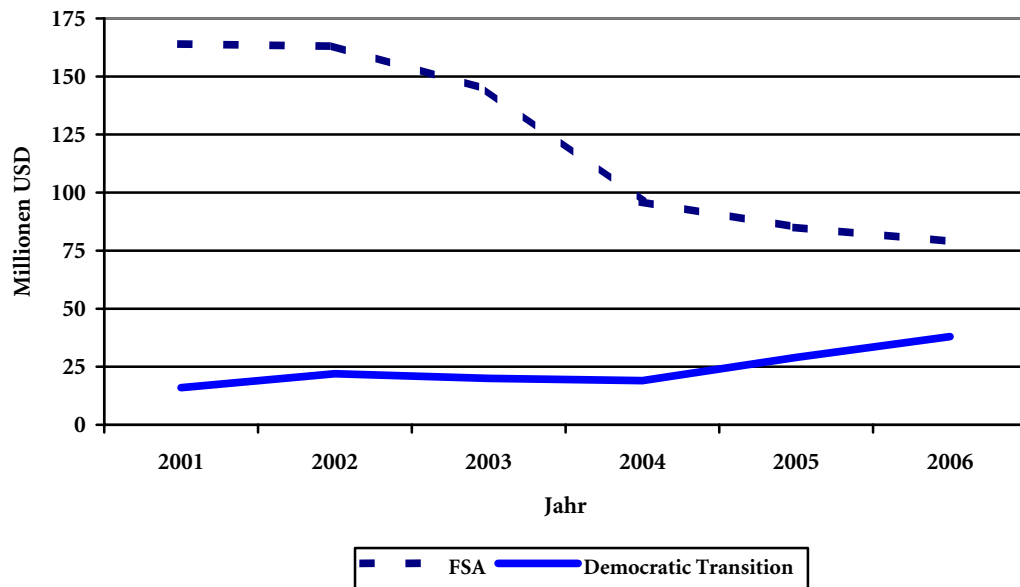
40 Während unter Akajew die Jahrespacht für den Stützpunkt 2 Millionen USD (plus 7.000 USD pro Start) betrug, forderte Bakijew am 10.7.2005 jährlich 200 Millionen USD, von denen er 20 Millionen USD (sowie ein Hilfspaket im Volumen von weiteren 130 Millionen USD) durchsetzen konnte.

41 Inaugural Meeting of Members of the Advisory Committee on Democracy Promotion with Secretary Condoleezza Rice, 6.11.2006, in: www.russiaprofile.org; 28.11.2006.

42 So der Co-Editor der Washington Post, Jim Hoagland, im Interview mit RIA Novosti, 15.9.2006, in: <http://en.rian.ru>; 28.11.2006.

43 Zit. nach Baker 2007.

Schaubild 1: USAID für Russland



Quelle: www.USAID.gov, eigene Darstellung auf Basis der Bewilligungen durch den Kongress.

Tabelle 1: USAID für Russland, „Program Highlights“ (in Millionen USD)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Economic Restructuring*	request	72.300	24.227	28.850	23.165	11.590	12.121	3.100	3.708
	actual	23.082	26.266	24.640	22.565	16.386	7.070	8.535	
Democratic Transition**	request	16.450	15.033	17.370	20.561	15.825	19.480	17.400	28.184
	actual	14.533	16.101	21.903	20.205	19.035	29.215	38.000	
Social Stabilisation***	request	7.750	12.000	16.300	15.000	14.500	20.113	14.480	14.811
	actual	12.345	14.879	13.615	15.100	16.720	21.250	19.970	
Cross-Cutting	request	198.500	110.590	35.480	34.844	14.500	20.586	6.820	3.365
	actual	34.040	39.176	34.991	34.329	25.709	11.884	4.537	
Transfers	request	–	–	69.000	54.430	12.200	10.200	9.200	7.932
Transfers	actual	106.014	67.055	67.300	52.180	18.364	15.716	11.693	
Total	request	295.000	161.850	167.000	148.000	73.000	82.500	48.000	58.000
Total	actual	190.014	163.477	162.449	144.379	96.124	85.135	79.200	

Quelle: www.USAID.gov.

* Economic Restructuring = Fiscal Reform, Privatization, Private Enterprise, Financial Reform, Energy, Environmental Management.

** Democratic Transition = Citizens' Participation, Local Government, Rule of Law.

*** Social Stabilisation = Social Benefits, Environmental Health, Human Suffering.

Zugleich zeigen die Daten aber auch, dass sich diese Steigerungen vor allem der Intervention des Kongresses verdanken, dessen Bewilligungen gerade für die Demokratieförderung und gerade in den Jahren seit 2005 deutlich höher ausgefallen sind als die Anforderungen der Administration, die sich kaum verändert haben und nach verbreiteten Klagen auch 2008 weniger als die Demokratieförderung in Liberia und dem Kosovo betragen.⁴⁴ Das war insoweit ungewöhnlich, als gerade die republikanische Parlamentsmehrheit der Bewilligung von solchem *soft money* grundsätzlich höchst skeptisch gegenüberstand. Auch war sie es, die im Jahre 2000 in einem großen Report des Repräsentantenhauses „Russia’s Road to Corruption“ den Generalangriff auf Clintons demokratisierende Russlandpolitik und deren „bolschewistischen“ Ansatz in der Durchführung von „Reformen“ angeleitet hatte. Diese hätten dazu beigetragen, dass Russland im Jahre 2000 „korrupter, rechtloser, weniger demokratisch, ärmer und instabiler“ sei als zu Beginn der Amtszeit von Clinton und seines Vizepräsidenten Al Gore; auch hätten sie bewirkt, dass die amerikanisch-russischen Beziehungen „zerrüttet“ und die russische Außenpolitik in den Kalten Krieg vor der Perestrojka zurückgefallen sei (United States House of Representatives 2000: 5, 11). Damals lieferte dies die willkommene und wohl auch konzertierte Begleitmusik für den Präsidentschaftswahlkampf des republikanischen Kandidaten Bush. Und auch heute rangiert der Kongress unbeschadet parteipolitischer Bindungen an der Spitze der amerikanischen Russland-Kritik, fungiert dabei jedoch eher als Korrektiv der Administration und richtet nun sein Augenmerk auf die ungeschmälerte Umsetzung dessen, was schon damals der Report beschwor: „As the world’s leading free enterprise democracy, the United States offers the quintessential model for Russia’s future, if Russia chooses freedom“ (United States House of Representatives 2000: 5).

So wenig Russland diesem Modell zu entsprechen vermag, so lautstark und fundamental ist die Kritik, die hier prinzipientreue Standfestigkeit fordert. Dabei treten zwei langjährige *Russia Basher* besonders hervor: der gegenwärtige demokratische Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Tom Lantos, und John McCain, republikanischer Senator und prospektiver Präsidentschaftskandidat. Während für Lantos „Russia’s tactics under the KGB colonel now in charge of the Kremlin“ an „viele dunkle Momente in der russischen Geschichte“ gemahnt,⁴⁵ rechnet McCain Russland als Autokratie im Stile des 19. Jahrhunderts neben den modernen terroristischen Netzwerken zu den manifesten Bedrohungen der amerikanischen Sicherheit.⁴⁶

McCain war gemeinsam mit einem weiteren demokratischen Senator, Joseph Lieberman, Initiator einer Resolution, die bereits im November 2003 Russlands Mitwirkung in

44 Vgl. zu solchen Klagen u.a. Testimony of Prof. Michael McFaul: „Russia: Rebuilding the Iron Curtain“, House Committee on Foreign Relations, 17.5.2007: 13.

45 Statement of Chairman Lantos at Hearing: „Russia: Rebuilding the Iron Curtain“, 17.5.2007, in: <http://internationalrelations.house.gov>; 6.6.2007. Zu dem Hearing waren mit Sestanovich und McFaul wieder jene Experten geladen, die für die richtige Einstimmung zu sorgen pflegen.

46 So in seiner Rede bei der Hoover Institution an der Stanford University im Mai 2007, in: www.johnmccain.com, in der er vor allem für die Schaffung einer „League of Democracies“ als künftigem „Kern einer Friedensordnung auf der Basis der Freiheit“ plädiert. Vgl. aus jüngerer Zeit auch seine Rede auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz am 10.2.2007, in: www.securityconference.de; 15.2.2007.

der G8 an die Einhaltung demokratischer Standards binden wollte⁴⁷ – eine Initiative, die sie in den darauffolgenden Jahren mit wachsendem Nachdruck weiter verfolgten, war doch der „schleichende Coup in Russland gegen die Kräfte der Demokratie und des Marktkapitalismus“ schon 2005 nicht länger „schleichend“, sondern „galoppierend“.⁴⁸ Und gemeinsam hatten sie mit dem „ADVANCE Democracy Act“ im März 2005 in beiden Häusern den Versuch unternommen, Bushs zwei Monate zuvor verkündete Freiheitsagenda gegen *vested interests* und latente Vorbehalte in den niederen Rängen der Administration zur verbindlichen Leitlinie der amerikanischen Außenpolitik zu promovieren – unter anderem durch Schaffung eines eigenen Demokratie-Büros und eines Beratungsgremiums im State Department sowie durch die Bereitstellung von weiteren 250 Millionen USD für die Demokratieförderung.⁴⁹

Sie sind es denn auch, die in dieser programmatisch-personellen Konstellation im Kongress den Ton der Russland-Perzeption prägen, während sich die Realisten in Zurückhaltung üben und andere, wie der republikanische Abgeordnete Ron Paul aus Texas, eine irrlichternde Rolle im politischen Niemandsland spielen. Darum auch ist nicht zu erwarten, dass der Kongress und seine neue Mehrheit wie mit dem Report im Jahre 2000, aber mit weit mehr Plausibilität, nunmehr auch der Bush-Administration ein komplettes Scheitern ihrer Russlandpolitik vorwerfen könnte – fallen in ihre Amtszeit doch der scheinbar kontinuierliche Niedergang der russischen Demokratie sowie der Rückfall in den Kalten Krieg. Doch während dies unter realistischen Prämissen damals Clinton zum Vorwurf gemacht wurde, gilt heute in Washington ganz überwiegend Putin als Schuldiger.

47 Unter dem Titel „Expressing the sense of Congress that the continued participation of the Russian Federation in the Group of 8 nations should be continued on the Russian Government voluntarily accepting and adhering to the norms and standards of democracy“, 21.11.2003, S.CON.RES.85 und identisch im Repräsentantenhaus als Resolution H.CON.RES.336 von Lantos und Cox. Am 18. Februar 2005 wurde die Resolution erneut von Lieberman und McCain im Senat eingebracht, diesmal mit Unterstützung durch die Senatoren Bayh, Burns, Chambliss, Smith und Durban. Am 3.5.2005 folgte das Repräsentantenhaus, wo sich Cox und Lantos die Abgeordneten McCotter, Wolf, Ackerman, Faleomavaega, Bergman, Burton, Ms. Watson, Davis, Cannon anschlossen.

48 McCain, Lieberman Urge Suspension of Russia G-8 Membership, 18.2.2005, in: lieberman.senate.gov; 6.6.2007. In diesem Sinne auch wandten sich McCain und Lieberman gemeinsam mit den beiden Abgeordneten Lantos und Dryer am 20. Juni 2006 in einem Schreiben an die G8-Führer, um diese zu einer klaren Haltung gegenüber Putin sowie zur Abhaltung eines separaten G7-Gipfels vor der Fahrt nach St. Petersburg anzuhalten, vgl. www.house.gov; 6.6.2007.

49 Vgl. McCain, Lieberman Introduce „Advance Democracy Act“, in: <http://lieberman.senate.gov>; 16.7.2007. Im Repräsentantenhaus brachten Tom Lantos und Frank Wolf die gleiche Initiative ein. Kritisch dazu Cohen, Dale 2005 sowie John Feffer, All democracy, all the time, in: <http://dir.salon.com>; 15.5.2006, der auch darauf verweist, dass damit die Vorstellung verbunden war, bis 2025 alle Autokratien beseitigen zu können.

5. I haven't given up on Russia: Eine doppelstrategische Antwort auf den Putinismus

Im Jahre 2006 hatte die russische Führung nach Lesart der Washingtoner politischen Klasse ein beträchtliches Sündenregister angesammelt. Die Kontroversen um den Irak-Krieg waren nicht, wie ursprünglich angenommen, eine ephemere Verstimmung geblieben, sondern hatten im Rückblick eine nachhaltige Distanzierung eingeleitet, die zunehmend auch die russische Kooperation im amerikanisch geführten „Global War on Terrorism“ in Frage stellte. Dass Moskau die von Washington und Brüssel über die Hamas verhängte Quarantäne nach deren Wahlerfolg in Palästina ignorierte, galt hier ebenso als Indiz wie der behutsame Umgang mit dem neuen iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadineschad und seinen nuklearen Ambitionen. Als gezielter Affront jedoch wurde die Kündigung der US-Basis in Karschi durch die usbekische Führung am 30. Juli 2005 wahrgenommen. Dieser war am 5. Juli mit Moskauer Rückendeckung die Aufforderung der Schanghaier Vertragsorganisation vorausgegangen, einen Zeitplan für den amerikanischen Abzug zu erstellen. Den Hintergrund bildete die offene Kritik der USA an den gewaltsamen Zusammenstößen in Andijan vom Mai 2005, die zu einem Temperatursturz in den einst recht innigen Beziehungen mit dem Regime des Islam Karimow führten – immerhin hatten die USA dieses noch im November 2002 mit Geldzusagen in Höhe von 50 Millionen USD bedacht und in Konkurrenz zur GUS seine Mitwirkung in der GUUAM befördert.⁵⁰

Hier zeigte sich erstmals, dass Bushs Freiheitsagenda bei konsequenter Beachtung auch einen außenpolitischen Preis hat. Es zeigte sich aber auch, dass Putin die orchestrierte Abwehr weiterer farbiger Revolutionen in der GUS als Instrument für die Bildung neuer Allianzen einzusetzen verstand, was, wie der Umgang mit der Ukraine im Energiestreit des Winters 2005/2006 demonstrierte, auch vermeintliche Strafaktionen einschloss. Und es zeigte sich, dass Putins Etatismus offenbar dem Drehbuch einer im Rückblick früh eingeleiteten und konsequent umgesetzten autoritären Transformation folgte – ein weiterer gravierender Punkt im Moskauer Sündenregister. Damit war der Boden für eine breite Washingtoner Debatte bereitet, deren Kristallisationspunkt im Vorfeld des Petersburger Gipfels im Juli 2006 Russlands fortgesetzte Mitwirkung an der G8 bildete und die Bush-Administration beträchtlichem innenpolitischen Druck aussetzte.

Bei allen Schattierungen gruppierte sich diese Auseinandersetzung damals wie heute um die beiden klassischen Antipoden „Werte“ versus „Interessen“, ohne einer parteipolitischen Raison zu folgen. Einigkeit besteht in der Diagnose der russischen Innen- wie Außenpolitik und ihrer Abkehr von amerikanischen Modellvorstellungen, nicht jedoch in deren Interpretation und damit den Konsequenzen. Den Exponenten einer den amerikanischen Interessen verpflichteten und insoweit realistischen Russlandpolitik erscheint vor allem der US-Unilateralismus als Problem, so dass ihnen die Rückkehr zur Kooperation

50 Vgl. Saunders. Die GUUAM umfasste Georgien, die Ukraine, Aserbaidshan, Moldawien sowie damals auch noch Usbekistan.

mit Moskau unbeschadet dessen innerer Ordnung als Lösung erscheint. Für die Exponenten einer werteorientierten Russlandpolitik, vorwiegend im Lager der liberalen Internationalisten versammelt, stellt dagegen Russlands autoritärer Kurs das Problem dar und, mit konfrontativen Unter- und Obertönen, die demokratische Beseitigung des Putin-Regimes dessen Lösung.

Während es für Condoleezza Rice zu Beginn der Bush-Ära noch keine Frage war, dass eine Großmacht wie Russland immer auch von den USA abweichende Interessen haben müsse, ziehen die Protagonisten gemeinsamer Werte, wie etwa Michael McFaul, vom Theorem des Demokratischen Friedens zur politischen Praxis eine Linie, die in ihrer Schlichtheit der pathetischen Rhetorik des Präsidenten in nichts nachsteht:

„A democrat in the Kremlin would have celebrated the Orange Revolution in Ukraine, worked with Europe to weaken the Belarusian dictator, Alexander Lukashenko, and cooperated more closely with the United States in pressuring Tehran to accept a deal on nuclear fuel. And all of these policies would have advanced Russian national interests. It is also hard to imagine someone like Ryzhkov, Boris Nemtsov or Grigory Yavlinsky encouraging Uzbek leader Islam Karimov to close down the American base in Uzbekistan, selling anti-aircraft weapons to Iran, threatening war with Georgia, or rounding up and expelling Georgian immigrants. There should be no question that the West has obvious interests in who rules Russia.“⁵¹

Vom gleichen Geist der selbstgefälligen „shining city upon a hill“ ist auch der umfangreiche Report „Russia’s Wrong Direction“ des Council on Foreign Relations aus dem März 2006 getragen – für Anatol Lieven ein singulär „arrogantes und beleidigendes Dokument“ (Lieven 2007). Erarbeitet wurde er unter dem gemeinsamen Vorsitz des demokratischen Präsidentschaftskandidaten John Edward und des Republikaners Jack Kemp sowie unter der redaktionellen Leitung von Madeleine Albright’s ehemaligem Russland-Experten Stephen Sestanovich.⁵² Er war offenbar in Analogie zum Kongress-Report des Jahres 2000 als überparteilich getarnter Versuch einer Attacke der Demokraten auf die Russlandpolitik der republikanischen Administration gedacht. Daher der ursprünglich vorgesehene Titel: „U.S.-Russia relation’s wrong direction“,⁵³ und daher auch die Mitwirkung – und durch kein abweichendes Votum getrübbte Akzeptanz der Ergebnisse – von Clintons „Russia Hand“, Strobe Talbott, der nur wenige Monate später als Mitautor eines weiteren Reports das genaue Gegenteil verkündete.

Auch wenn Russlands demokratische Entwicklung nach Darstellung des CFR-Reports nicht allein einen Wert, sondern ein manifestes Interesse der USA darstelle, seien die Werte der entscheidende Maßstab. Ihnen müsse die Administration daher „weit mehr Ge-

51 McFaul 2007. Das haben dieselben *pundits* zu früheren Zeiten noch ganz anders gesehen: „Bush’s decision not to make Russian internal reform a precondition for Russia’s Western integration or for closer ties with the United States has made Putin’s decision to lean Westward much easier.“ (Goldgeier/McFaul 2002: 324).

52 Russia’s Wrong Direction 2006. Pointiert auch die beiden Vorsitzenden Edwards/Kemp 2006.

53 So Michael McFaul auf einer Diskussion im Washingtoner Carnegie Endowment for International Peace: How Democratic Is Today’s Russia? (Discussion Meeting, Washington D. C., 12.5.2006): 9, in: www.ceip.org; 7.11.2006; Vinocur 2006, der sich auch auf Sestanovich stützt. Heraus kam, wie schon in dem Offenen Brief an die Staats- und Regierungschefs nach dem Anschlag von Beslan vom 28. September 2004 die Formel von Russlands „wrong direction“, vgl. www.freedomhouse.org; 4.6.2007.

wicht einräumen – öffentlich wie privat,“ denn die innere Entwicklung entscheide darüber, wie sich Russland nach außen verhalte und damit die kooperative Wahrnehmung gemeinsamer Interessen ermögliche. Dies verbindet sich im Report mit einer ebenso klaren wie eindimensionalen Diagnose der russischen Politik, die sich angesichts der „extrem negativen“ Bilanz der vergangenen fünf Jahre immer weiter vom „modernen demokratischen Mainstream“ entferne. Darum will er in einer konfrontativen Wende Russland in die vom Westen gezogenen Grenzen verweisen. So verwirft der Report die in den offiziellen Verlautbarungen beider Regierungen damals noch angestrebte „strategische Partnerschaft“, weil Kooperation nicht länger die Norm, sondern die Ausnahme geworden sei. An ihre Stelle solle eine „selektive Kooperation“ treten, die von Bushs Doppelstrategie kaum etwas ließe. Konkrete Forderungen sehen denn auch eine beschleunigte Integration postsowjetischer kooperationswilliger Staaten in den Westen vor, mehr Unterstützung speziell für Organisationen, die sich nach dem Muster der farbigen Revolutionen demokratischer Wahlen annehmen und eine faktische Wiederbelebung der G7.

Die realistischen Protagonisten amerikanischer Interessen, wie das Nixon Center, halten dem entgegen, dass den USA und ihren Sicherheitsbedürfnissen weder mit einer solchen „à-la-carte-Partnerschaft“ noch mit einer konfrontativen Demokratisierungspolitik gedient sei, sondern allein mit Kooperation auf der Basis einer angemessener Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen:

„And those politicians and pundits arguing for the United States to take a harder line against Moscow must either demonstrate that Russia's help is not all that important in coping with major threats to U.S. security, or otherwise explain how the United States can ignore Russian concerns, publicly poke Moscow in the eye, and still obtain a sufficient accommodation of American priorities.“⁵⁴

Der Pragmatismus, der die Politik beider Seiten im Umgang miteinander bislang ausgezeichnet habe, dürfe nicht durch die Proklamierung eines „inalienable American right to support self-proclaimed democratic allies anywhere“ aufs Spiel gesetzt werden.⁵⁵ Dem folgt im Wesentlichen auch der zweite große Report des Jahres 2006, der unter dem Titel „Engaging with Russia“ im Herbst der Trilateralen Kommission vorgelegt wurde.⁵⁶ Zwar sieht auch er aktuell keine ausreichende Basis für eine „strategische Partnerschaft“ mit Russland, da diese an gemeinsame Werte und ein daraus resultierendes „Niveau des Vertrauens und der Übereinstimmung“ gebunden sei, das nicht bestehe. Um der Gefahr zu entgehen, darüber die eigenen Werte zu kompromittieren, sollten sich beide daher auf ein „pragmatic engagement“, eine enge Kooperation „auf den zahlreichen und wichtigen Gebieten geteilter oder überlappender Interessen“ konzentrieren (Terrorismus, Counterproliferation, Klimawandel, Drogenhandel, Nahost, Energieversorgung). Dies könne sukzessive auch eine „Konvergenz der Werte“ bewirken. Angesichts der Tatsache, dass Russ-

54 Gvosdev/Simes (2005: 7). Ähnlich auch dies. 2006, wo sie der „unrealistic notion of ‚selective cooperation‘“ entgegenhalten, Russland zugleich gegen den Iran in Stellung bringen und seinen Einfluss in der GUS zurückdrängen zu wollen.

55 Simes 2007. Vgl. auch Dimitri K. Simes, Testimony, U.S. House of Representatives, Committee of International Relations, 9.3.2005.

56 Lyne/Talbott/Watanabe 2006. Pointiert auch Lyne 2006.

land schon immer ein „außerordentlich widersprüchlicher Platz“ gewesen und im Bewusstsein, dass äußerer Einfluss in seiner Wirkung begrenzt sei, plädieren sie über die pragmatische Kooperation hinaus auch für eine weitergehende Verflechtung, im Sinne einer notwendigen „langfristigen Vision“ gar für die Perspektive einer Mitgliedschaft Russlands in NATO und EU, um so Russland auf dem Weg in die „Familie der demokratischen Nationen“ zu halten.

Obwohl seine Freiheitsagenda den Präsidenten deklaratorisch in den Dunstkreis der „selektiven Kooperation“ des CFR-Reports rückte, folgte seine Politik auch 2006 letztlich den Leitlinien des „pragmatic engagement“. Allerdings wurden die Beziehungen zu Russland unter dem Eindruck der intensivierten Washingtoner Debatte und angesichts des nahenden G8-Gipfels in Petersburg zu Beginn des Jahres einer kritischen „policy review“ unterzogen. Dies geschah unter anderem in separaten Konsultationen von Dick Cheney im Januar, Condoleezza Rice im Februar sowie im Anschluss daran auch von George W. Bush mit einzelnen Vertretern der Washingtoner Experten-Community.⁵⁷ Grund sei, wie den lancierten Presseberichten zu entnehmen war, dass die Administration nicht wisse, wie sie mit Russland weiter verfahren solle. Zwar gebe es Hoffnung auf eine „residuale Kooperation“ in Sachen Iran und Terrorismus, vielleicht auch bei der Energiesicherung, aber mehr nicht. Zudem seien – auch gestützt auf Interviews mit Anders Aslund – zwei Lager auszumachen, die sich an der Relevanz der „D-Frage“ schieden, wobei als amtlich verantwortliche Exponenten Thomas E. Graham vom National Security Council dem kooperativen Pol und Daniel Fried, der Assistant Secretary of State for Europe, dem kritischen zugeordnet wurden. Cheney neige dem kritischen zu, Rice suche zwischen den Demokratie-Sorgen und pragmatischer Partnerschaft zu vermitteln und Bush laviere.⁵⁸

Zwar sei auch Bush „gründlich desillusioniert“ und „zögernd“ zu der Überzeugung gelangt, dass Putin keine Absicht habe, Russland zu demokratisieren.⁵⁹ Doch wenn dies zutraf, hat er seine Frustration perfekt verborgen. Offiziell jedenfalls kleidete Bush sein Verhältnis zu Russland im März 2006 in die Worte: „I haven’t given up on Russia. I still think Russia understands that it’s in her interest to be West, to work with the West, and to act in concert with the West.“ Darum auch wandte er sich explizit gegen eine Absage des G8-Treffens, weil eine „freimütige Aussprache“ sowohl auf Foren als auch auf persönliche Beziehungen angewiesen sei.⁶⁰ Insoweit hatten offenkundig die Anregungen jener Gesprächspartner seiner Administration nicht gefruchtet, die im Sinne der „selektiven Ko-

57 Cheney hatte fünf Teilnehmer eingeladen, darunter McFaul, Sestanovich und Aslund, bei Rice war u.a. der damalige Leiter des Russland-Programms beim Carnegie Endowment, Andrew Kuchins, bei Bush neben Kuchins u. a. auch Marshall Goldman von der Harvard Universität. Ferner fand ein halbstündiges Treffen Cheneys mit dem Duma-Abgeordneten Vladimir Ryžkov statt, dessen Empfehlungen indes den daran geknüpften Erwartungen der amerikanischen Ideengeber für eine konfrontative Wende nicht entsprachen. Vgl. dazu die harsche Reaktion in der russischen Presse: „Smelaja demokrati eskaja vstre a ejni i Ryžkova, Nezavisimaja gazeta, 6.5.2006, in: ng.ru/printed/67656; 12.5.2006.

58 Vgl. U.S. examines Russia policy 2006; Vinocur 2006.

59 Hoagland 2006. Nach Auffassung von McFaul war diese Botschaft jedoch bei Bush noch nicht angekommen, der „immer noch unberechtigte Hoffnungen hegt“ (McFaul/Goldgeier 2006).

60 President Discusses Democracy in Iraq with Freedom House, 29. 3. 2006, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

operation“ symbolische Signale setzen wollten, die von einer „comprehensive and blunt speech by a senior official“ über die vorherige Abhaltung eines Gipfels im traditionellen G7-Format bis zu einem demonstrativen Treffen mit russischen Oppositionellen oder wie im Mai 2005 dem Besuch einer an Russland grenzenden Demokratie reichten.⁶¹

Tatsächlich verlief der Petersburger G8-Gipfel weitgehend nach russischem Drehbuch und vermieden Putins Gäste jeden Affront. Selbst in der „D“-Frage blieb Bush auffallend verhalten und defensiv. So räumte er – im Gegensatz zu Putins eigener Feststellung 2005 in Bratislava – auf der gemeinsamen Pressekonferenz im Vorfeld des Gipfels ein, dass er in vollem Umfang verstehe, dass es eine „Russian-style democracy“ geben werde, und er lieferte Putin eine Steilvorlage, als er beispielhaft die neu gewonnen Freiheiten im Irak beschwor, was diesen zu der Replik veranlasste, diese Art von Demokratie gewiss nicht einführen zu wollen. Für Putin war es danach ein leichtes, sehr viel offensiver als noch in Bratislava statt der universalen demokratischen Prinzipien unwidersprochen die „universalen Probleme“ der Demokratie zu beschwören.⁶² Da entgegen den ursprünglich gehegten Erwartungen beider Seiten an praktischen Fortschritten in Sachen WTO auch nichts zu verzeichnen war, das Projekt einer bilateralen Kooperation bei der zivilen Nutzung der Atomkraft über erste Sondierungen nicht hinaus gelangte (unterzeichnet wurde das Abkommen schließlich 2007 in Kennebunkport) und in der Bewertung des israelischen Angriffs auf den Libanon neue Differenzen auftauchten, war von den durch Bush neuerlich beschworenen „guten“ Beziehungen wenig zu spüren.

Was von den Debatten im Vorfeld des G8-Gipfels blieb, war ein Besuch des georgischen Präsidenten Saakaschwili im Weißen Haus und eine legendäre Rede, die Vizepräsident Cheney am 4. Mai 2006 in Wilnius hielt, als er wie gewünscht den in der neuen „Gemeinschaft demokratischer Wahl“ versammelten postsowjetischen Dissidenten einen Besuch abstattete und dabei ein sehr eigenes Verständnis von „selektiver Kooperation“ kundtat:

„Yet in Russia today, opponents of reform are seeking to reverse the gains of the last decade. In many areas of civil society -- from religion and the news media, to advocacy groups and political parties -- the government has unfairly and improperly restricted the rights of her people. Other actions by the Russian government have been counterproductive, and could begin to affect relations with other countries. No legitimate interest is served when oil and gas become tools of intimidation or blackmail, either by supply manipulation or attempts to

61 Siehe u.a. Weisman 2006. Diese Botschaft hatte McFaul kurz vor den Gesprächen bereits öffentlich dargelegt: (1) Bei der G8 erst über Demokratie, dann über Energiesicherheit sprechen und (2) um den Kern der „electoral democracy“ in Russland zu verteidigen drei „simple“ Forderungen (a) bei den kommenden Wahlen Oppositionskandidaten zulassen, (b) einheimische Wahlbeobachter (und deren externe Finanzierung) zulassen, (c) Kooperation mit der OSZE. Dies sollte Putin in privater Kommunikation beigebracht werden, während öffentlich nicht länger Bekenntnis zur Demokratie in Russland abzulegen seien, sondern Bush vielmehr zu einem Treffen – in Moskau oder Helsinki – gehen sollte, das Demokratie- und Menschenrechtsgruppen organisieren könnten (Russia as the Chairman of the G-8, 2005).

62 Press Conference Following Talks with U.S. President George W. Bush, Strelina, 15.7.2006, in: www.kremlin.ru; 24.5.2007. Das war kein Lapsus, sondern entsprach ganz und gar den auch sorgfältiger präparierten Reden des amerikanischen Präsidenten.

monopolize transportation. And no one can justify actions that undermine the territorial integrity of a neighbor, or interfere with democratic movements.“⁶³

Bemerkenswert an Cheneys Rede ist weniger der Inhalt seiner Kritik an Moskaus innenpolitischem Gebaren – das war nicht wirklich neu. Aufschlussreich ist vielmehr der Kontext der Rede, der das eigentliche Interesse offenbarte, strategische Geländegewinne in Moskaus Hinterhof zu erzielen. Darum in der – nach eigener Aussage – „carefully crafted speech“ die scharfe Abgrenzung von Moskaus Außenpolitik. Darum die Hofierung der neuen „Gemeinschaft demokratischer Wahl“, die er als „die Hauptkampflinien der Freiheit in der heutigen Welt“ im demokratischen Lager verankerte. Und darum die Hofierung jener kasachischen Autokratie, die er bei seinem anschließenden Besuch *expressis verbis* von jeder Kritik ausnahm – im tief empfundenen „Stolz“, Kasachstan als „Freund“ und als „strategischen Partner“ bezeichnen zu können und mit Bewunderung „for what has transpired here in Kazakhstan over the last 15 years. Both in terms of economic development, as well as political development.“⁶⁴

Soviel Bigotterie konnte weder politischer Torheit geschuldet sein, noch blieb sie den Beobachtern in Moskau und Washington verborgen. Erstere sahen darin einen neuerlichen Beweis für die perfide Instrumentalisierung der Demokratieförderung und die eigentliche geostrategische Stoßrichtung der Washingtoner Freiheitsagenda; letztere sahen es als Beleg für die Sabotage an Bushs *democracy crusade* in der eigenen Administration (Baker 2007). Offenkundig war das mit dem Irak-Krieg geschmiedete Bündnis zwischen den konservativen Hegemonialpolitikern und den neokonservativen Internationalisten, die sich temporär im Traum des amerikanischen Imperiums gefunden hatten, im Trauma der irakischen Nachkriegswirren wieder zerbrochen.

6. Our friendship with them is complex: Schadensbegrenzung

Die offizielle russische Reaktion auf Cheney kam unmittelbar und fiel verhalten, jedoch im Lichte der Münchner Rede Putins im darauffolgenden Jahr unmissverständlich aus. So beklagte Putin am 10. Mai in seiner *poslanie* des Jahres 2006 an die Föderalversammlung – noch ohne explizite Nennung der USA und ohne die „Fehler“ der Sowjetunion und des Kalten Kriegs wiederholen zu wollen:

„We see, after all, what is going on in the world. The wolf knows who to eat, as the saying goes. It knows who to eat and is not about to listen to anyone, it seems. How quickly all the pathos of the need to fight for human rights and democracy is laid aside the moment the need to realise one’s own interests comes to the fore. In the name of one’s own interests everything is possible, it turns out, and there are no limits.“⁶⁵

63 Vice President’s Remarks at the 2006 Vilnius Conference, 4.5.2006, in: www.whitehouse.gov; 15.5.2006.

64 So auf der gemeinsamen Pressekonferenz aus Anlass seines Besuchs in Astana, in: www.whitehouse.gov; 15.5.2006.

65 Annual Address to the Federal Assembly, 10.5.2006, in: www.kremlin.ru; 12.5.2006. Und in einem Interview mit dem US-Sender NBC im Vorfeld des Petersburger G8-Gipfels konterte er Cheney mit der saloppen Feststellung, dass es sich dabei offenbar um das Gleiche gehandelt habe, „wie der unglückliche Schuss

Tatsächlich bildete Cheneys Rede insoweit einen Wendepunkt in den amerikanisch-russischen Beziehungen, als auf sie ein kalter Krieg der Worte und der symbolischen Gesten folgte, der sich in den folgenden Monaten kontinuierlich erhitzte und dessen Ende durchaus nicht absehbar ist. Was 2005 als öffentliches Scharmützel über die „D“-Frage begann, erweiterte sich dabei immer mehr zu einem Frontalangriff Russlands auf die Weltordnung des *unipolar moment*, der sich die Bush-Administration nicht erst seit 9/11 verpflichtet sieht – ein Frontalangriff, den Putin persönlich führt und dabei im Unterschied zu diesem auch seinen „Freund“ George W. Bush nicht ausnimmt.

Der eigentliche Paukenschlag war die Rede Putins auf der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 10. Februar 2007, in der er jenseits diplomatischer Gepflogenheiten komprimiert zuspitzte, was von russischer Seite und zum Teil von Putin selbst seit dem Irak-Krieg und verstärkt seit 2006 immer wieder an Vorbehalten gegenüber der westlichen und namentlich der amerikanischen Politik artikuliert worden war. Dabei wandte er sich nicht allein gegen jeglichen Unilateralismus, sondern direkt auch gegen die USA, die „ihre nationalen Grenzen in jeglicher Hinsicht überschreiten“ und verurteilte die damit einhergehende „Geringschätzung der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts“ sowie den „nahezu schrankenlosen und übermäßigen Gebrauch von Gewalt“, mit der die Welt „in den Abgrund permanenter Konflikte“ gerissen werde. Internationale Konflikte auf diese Weise allein nach Gesichtspunkten der „politischen Opportunität“ zu lösen, sei „extrem gefährlich“ und stimuliere den Rüstungswettlauf. Es sei jedoch offensichtlich, dies in einer für Russland optimistischen Note, dass sich „das ökonomische Potential der neuen Zentren des globalen Wirtschaftswachstums in politischen Einfluss“ verwandeln und so den Multipolarismus und mit ihm die „multilaterale Diplomatie“ stärken werde.⁶⁶

Putin hatte seine Rede mit der launigen Bemerkung eingeleitet, „exzessive Höflichkeit“ vermeiden und aussprechen zu wollen, was er „tatsächlich“ über die internationalen Sicherheitsprobleme denke. Ob er schon immer so dachte, die Hinwendung zu den USA nach 9/11 folglich nur taktische Camouflage war, sei dahingestellt. Auf jeden Fall erreichte damit sein innenpolitisch inszenierter Thermidor nunmehr auch die Außenpolitik, und beides wird in den gleichen Begründungszusammenhang gestellt – die von Putin immer wieder variierte Abscheu gegenüber der Zeit der Wirren – und der Schwäche – in den 1990er Jahren. So hatte er im Vorfeld des Petersburger G8-Gipfels geklagt:

„And on this background there was a whole system put in place to influence Russian interior and foreign policy. And in the last three, four or five years and based on the changes in the situation of the Russian economy then these means of influencing Russian society began to disappear. And some of our partners very much wanted to keep something in place so

auf der Jagd“, mit dem Cheney einem befreundeten Anwalt im Februar eine Ladung Schrot verpasst hatte. Interview with NBC Television Channel (USA), 12.7.2006, in: www.kremlin.ru; 14.7.2006.

66 www.securityconference.de; 3.3.2007. Russlands wachsende Stärke als „wirtschaftlich mächtiger Spieler“ und die daraus abgeleitete Notwendigkeit einer „aktiven Außenpolitik“, hatte Putin bereits im Juni 2006 in seiner Rede vor den russischen Botschaftern betont. Speech at the Meeting with the Ambassadors and Permanent Representatives of the Russian Federation, 27.6.2006, in: www.cdi.org; 4.8.2006.

that they could continue this influence. Little remains from the previous tools of influence, and it seems to me that they have chosen their line of attack on purpose.“⁶⁷

Die Richtung dieses „Angriffs“ und wie ihm zu begegnen sei, verdeutlichte Putin bei anderer Gelegenheit, so in seiner *poslanie* an die Föderalversammlung Ende April 2007, als er die westliche Demokratisierungspolitik als eine neue Form des „Kolonialismus“ zur Ausplünderung Russlands brandmarkte: „Heute wird ‚Zivilisation‘ durch Demokratisierung ersetzt, aber das Ziel ist gleich geblieben – einseitige Gewinne und den eigenen Vorteil zu sichern sowie die eigenen Interessen zu verfolgen.“⁶⁸

Die von westlicher Seite immer wieder beklagte Moskauer „gelenkte Demokratie“ gewann vor diesem Hintergrund denn auch eine ganz neue Bedeutung, nicht als autoritäres Herrschaftsinstrument, sondern als „Demokratie, die von außen kontrolliert wird“.⁶⁹ Ihr hält der Kreml seither die „souveräne Demokratie“ entgegen, ein Begriff, den Wladislaw Surkow, Putins innenpolitischer Mastermind, im Februar 2006 geprägt hatte. Sie ordnet sich doktrinär nahtlos in den inkriminierten „backlash“ gegen die Demokratieförderung ein und markiert die innere Front der beanspruchten ordnungspolitischen Selbstbestimmung. Außenpolitisch geht es dagegen um multipolar fundierte Mitbestimmung, jenseits der „hierarchischen Vertikale“, mit der die USA ihr „Diktat“ und ihren „Imperialismus“ praktizierten, wie Putin 2007 auch klagte.⁷⁰ Außenminister Lawrow schwebt hier eine „kollektive Führung“ vor, die zwar individuelle Führerschaft nicht ausschließe, jedoch nur „unter Gleichen“. Partnerschaftliche Gleichheit und Gleichberechtigung sind denn auch das Hauptbestreben: „[J]ede andere Form der Beziehung ist für uns heute inakzeptabel“. Diese Bedingung sei – ein „tragisches Paradox“ – zur Zeit des Kalten Kriegs erfüllt gewesen.⁷¹ Aktuell verliere sich jedoch die „hypertrophe Rolle“ der USA, während die wahre Bedeutung des russischen Faktors deutlicher hervortrete. So habe der Westen sein Monopol auf die Globalisierung eingebüßt, und es sei ein „Markt der Ideen“ entstanden mit einem Wettbewerb der Werte und Entwicklungsmodelle. Auch habe Russland „vielleicht zum ersten Mal in seiner Geschichte“ begonnen, „seine nationalen Interessen wahrzunehmen und damit seine Wettbewerbsvorteile in vollem Umfang zu nutzen“.⁷²

Im Sinne dieses neu gewonnenen offensiven Selbstbewusstseins präsentiert auch die russische Führung den USA ein Sündenregister, das noch um einiges umfangreicher aus-

67 Interview mit dem ZDF, in: www.kremlin.ru; 14.7.2006.

68 www.kremlin.ru; 6.6.2007.

69 So in seinem Interview mit dem ZDF, in: www.kremlin.ru; 15.7.2006.

70 Press Statement and Answers to Journalists' Questions Following Talks with Greek President Karolos Papoulias, 31.5.2007, in: www.kremlin.ru; 8.6.2007.

71 Rede von Außenminister Sergej Lavrov beim Moskauer Carnegie Center, 21.6.2007, in: www.carnegie.ru; 28.8.2007. Ausführlich finden sich die Leitlinien in einem jüngst veröffentlichten Dokument des Außenministeriums „Obzor Vnešnej Politiki 2007“.

72 Vystuplenie Ministra inostrannyh del Rossii S. V. Lavrova na XV Assamblee Soveta po vnešnej i oboronnoj politike, 17.3.2007, in: www.mid.ru; 19.3.2007. Die „Demokratisierungsbemühungen“ in der GUS stellen in seinen Augen daher auch nur ein „geopolitisches Spiel“ dar, denn das „Hauptkriterium der demokratischen Entwicklung“ bestehe auf westlicher Seite in der Bereitschaft, der Außenpolitik anderer Mächte zu folgen. Vgl. zum Kontext dieser Äußerungen auch Lukyanov 2007.

fällt als die Washingtoner Liste. Dazu gehören die „kolonisierenden“ Interventionen der Demokratieförderung, gegen die sich Moskau im Zuge der farbigen Revolutionen gezielt zur Wehr setzte – etwa durch das Gesetz zu den in- und ausländischen „nichtkommerziellen“ Organisationen, mit dem deren Tätigkeit seit 2006 einer rigorosen bürokratischen Kontrolle unterworfen wird, oder durch die Blockade der OSZE, die nach Putins Auffassung in ein „vulgäres Instrument zur Förderung der außenpolitischen Interessen“ einiger Staaten transformiert worden sei.⁷³ Dazu gehört vor allem aber auch die unilaterale Ignorierung russischer Interessen in nahezu allen internationalen Sicherheitsfragen. Dies beginnt bei Militäreinsätzen wie im Kosovo und Irak, setzt sich über Dislozierungspläne fort, was sowohl die Raketenabwehr als auch die geplante Stationierung amerikanischer Truppen in Bulgarien und Rumänien sowie die Ausweitung der NATO in die GUS hinein umfasst, und reicht bis zur Rüstungskontrolle, wo angesichts des einseitig aufgekündigten ABM-Vertrags und der Unzulänglichkeiten des SORT-Abkommens die strategische Stabilität im Mittelpunkt steht.

Neu sind diese Klagen nicht, neu ist deren Bewertung. So hatte Putin 2003 in Camp David auf die Frage nach den Irak-Differenzen ähnlich wie 2001 in Crawford zur Kündigung des ABM-Vertrags noch betont, dass es jenseits der praktischen Differenzen bei der „Essenz“ der Probleme Einvernehmen gebe, und dass zudem die „fundamentalen Interessen“ beider Länder „sehr viel stabiler“ seien: „Und in unserer Politik wollen wir von diesen strategischen Interessen unserer beiden Länder angeleitet werden, ohne exzessive Emotionen oder Ambitionen.“⁷⁴ Da nunmehr die einst marginalen Differenzen zur Essenz der Beziehungen umgedeutet werden, haben offenbar die Emotionen und Ambitionen die Oberhand gewonnen – die Emotionen, weil russisches Wohlfühlen die USA offenkundig nicht für russische Interessen sensibilisierte, und die Ambitionen, weil Russland sich auf der Ölwellen heute (halb-)stark fühlt und die USA im Treibsand des Irak versinken sieht.

Seither herrscht verbal Kalter Krieg, dessen Beginn die russische Presse auf Cheneys Rede in Wilnius, die westliche dagegen auf Putins in München datierte. Zwar dementieren beide Seiten eine Wiederbelebung der Geschichte, da der ideologische Antagonismus fehle oder – siehe Lawrow – die amerikanische Bereitschaft, Russland überhaupt wahr-, geschweige denn ernst zu nehmen. Doch unternimmt insbesondere die russische Führung in ihrem Furor wenig, die rhetorischen Wogen zu glätten. Die Bush-Administration reagierte dagegen auf den Moskauer *wake up call* perplex und einigermaßen konfus. So verwandte Außenministerin Rice bei ihrem Moskau-Besuch im Mai 2007 einige Energie auf die Botschaft, künftig die „überhitzte Rhetorik“ zu unterlassen. Nach ihrer Auffassung habe Bush aus Respekt vor der Partnerschaft darauf verzichtet, Putin hingegen nicht, wobei seine Ausführungen am 9. Mai auf dem Roten Platz besonderes amerikanisches Stirnrunzeln hervorgerufen hatten.⁷⁵ Ihre Kritik an den demokratischen Defiziten fiel denn

73 So in seiner Münchner Rede, in: [www. securityconference.de](http://www.securityconference.de); 3.3.2007.

74 www.whitehouse.gov; 23.7.2007. Was Wunder, sind doch ungeachtet aller Differenzen die „grundlegenden Prinzipien“ der Beziehungen gleich geblieben: „mutual confidence, openness, predictability and consideration and respect of interests of each other.“

75 Damals hatte er u. a. erklärt, dass die Bedrohungen nicht nachlassen, sondern nur ihre Erscheinung ändern: „Diese neuen Bedrohungen zeigen, ganz wie im Dritten Reich, die gleiche Geringschätzung des Le-

auch verhalten aus, während sie den in Moskau beklagten US-Versuchen, „Russland zu benachteiligen“ mit demonstrativem Verständnis begegnete.⁷⁶

Zwar hat sich die Administration über solche rhetorischen Konzessionen hinaus kaum bewegt, doch ist seither auch Bush um Schadensbegrenzung in der „komplizierten Beziehung“ und darum bemüht, die „gemeinsame Basis zur Problemlösung“ zu bewahren. In diesem „Geist“ wolle er auch nach München mit Putin zusammenarbeiten.⁷⁷ Die Doppelstrategie, „starke Meinungsverschiedenheiten“ zu artikulieren und „wechselseitige Interessen“ zu praktizieren, wird jedoch nicht dadurch kohärenter, dass sie von freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Präsidenten zusammengehalten oder in resignierte Feststellungen wie „Our friendship with them is complex“ gekleidet wird.⁷⁸ Jedenfalls haben die USA bislang sehr viel mehr öffentliche Energie auf die Meinungsverschiedenheiten verwandt als auf die Profilierung der gemeinsamen Problemlösungskapazitäten. Das beruht zum einen auf den divergierenden politischen Entwicklungspfaden, zum anderen auf dem unilateral praktizierten Führungsanspruch der USA, der Russland unverändert ins zweite Glied und damit immer wieder ins viel gescholtene Bremserhäuschen verweist.

Die Wertedivergenzen sprach im Juni 2007 erstmals auch Bush mit einer für ihn bis dato ungewohnten Deutlichkeit an, als er auf dem Weg zum G8-Gipfel in Heiligendamm vor berufenem Publikum in Prag zu seiner Freiheitsagenda bekräftigte, die eigenen Prinzipien und Werte nicht aufgeben zu wollen und nachdrücklich kritisierte, dass in Russland „reforms that were once promised to empower citizens have been derailed, with troubling implications for democratic development“.⁷⁹ Hier ist folglich kaum eine Entspannung zu erwarten. Umgekehrt bleiben bislang aber auch die Interessenkonvergenzen auf den viel beschworenen internationalen Kooperationsfeldern diffus und zeigen die USA nur wenig Bewegung. So fallen der Administration regelmäßig nur zwei Themen ein, wo beider Interessen „quite nicely intersect“: Terrorismus und Nonproliferation.⁸⁰ Bei allen anderen, gleich ob es sich um KSE, die Raketenabwehr, die OSZE oder den Umgang Russlands mit seinen Nachbarn und namentlich Georgiens NATO-Ambitionen handelt, dominieren die Differenzen und bleibe die Notwendigkeit, „to push back“ (Kramer 2007).

bens und die gleiche Bestrebung, die Welt einem exklusiven Diktat zu unterwerfen.“ Dagegen setze er „gemeinsame Verantwortung und gleiche Partnerschaft,“ in: www.kremlin.ru; 12.5.2007.

76 Press Roundtable in Moscow, Russia, 15.5.2007, in: www.state.gov; 15.7.2007.

77 So in seiner ersten Reaktion auf Putins Rede, Press Conference by the President, 14.2.2007, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

78 So am 5.6.2007 in Prag, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007.

79 Das Publikum setzte sich einschließlich Garri Kasparovs und Nathan Šaranskijs aus Dissidenten und Demokratieaktivisten rekrutierte, die sich zu einer Konferenz zusammengefunden hatten, um „Core Values and Sound Policies“ der „freedom promotion“ zu diskutieren. President Bush Visits Prague, Czech Republic, Discusses Freedom, 5.6.2007, in: www.whitehouse.gov; 6.6.2007. Kasparow reichte dies jedoch nicht, denn er beklagte, dass Bush unter Verweis auf die wachsende Mittelschicht, die Prosperität und die Wahlen in Russland nur die „gleichen Geschichten“ wiederholt habe, vgl. „Kasparov Says Bush Is in Denial“ 2007. Darauf rekurrierte er in der Tat mehrfach und erneut auch in seinem Pressesgespräch in Heiligendamm, in: www.sras.org; 16.7.2007.

80 So Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs und damit 3. Mann im State Department, am 21.2.2007, in: www.state.gov; 16.7.2007.

Aber auch die russische Seite hat einige Probleme, ihre neue Doppelstrategie aus Konflikt und Kooperation so zu dosieren, dass die rhetorischen Mauern ihrer Ansprüche an die USA für alternative Angebote durchlässig bleiben. Es ergibt sich folglich auch hier ein „komplexes“ Bild.

Das beginnt bereits mit dem Beitritt Russlands zur WTO, ein erklärtes und prioritär verfolgtes Ziel Putins. Zwar konnte im Herbst 2006 nach langjährigen Verhandlungen als eines der letzten auch das erforderliche bilaterale Abkommen mit den USA abgeschlossen werden, damit sind jedoch keineswegs alle amerikanischen Hindernisse für einen Beitritt beseitigt. So bedarf es zuvor noch der „graduation“ Russlands vom Jackson-Vanik-Amendment, das seit mehr als 30 Jahren normale Wirtschaftsbeziehungen mit der freien Emigration aus der Sowjetunion verknüpft und daher den Regeln der WTO widerspricht. Zwar mahnt die Bush-Administration dies seit 2001 an, doch zeigt der Kongress bislang wenig Neigung zu folgen. Auch wenn ein solches Junktim nach eigenem Eingeständnis heute keinerlei Rechtfertigung mehr hat, will der Kongress – wie im Jahre 2005 etwa das Republican Policy Committee im US-Senat bekräftigte – diesen Hebel nutzen, um „some modicum of real political pressure“ im Sinne demokratischer Reformen in Moskau auszuüben.⁸¹ Aus diesem Grund auch hat die russische Regierung mit amerikanischen Wirtschaftsvertretern am Rande des Petersburger Weltwirtschaftsforums im Juni 2007 erstmals ein organisiertes Lobbying im Kongress zur Aufhebung des Jackson-Vanik Amendments beschlossen.⁸²

Die WTO-Verhandlungen zogen sich auch deshalb in die Länge, weil die amerikanische Seite mit beträchtlicher Hartnäckigkeit individuelle Brancheninteressen vertrat, mit der Copyright-Piraterie, der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen und Agrarexporten im Mittelpunkt. So scheiterten etwa die Verhandlungen entgegen den öffentlich gehegten Erwartungen unmittelbar vor dem Petersburger G8-Gipfel 2006 daran, dass keine Einigung über den Export amerikanischer Hähnchenschenkel erzielt werden konnte, die von den russischen Veterinärbehörden immer mal wieder mit einem Einfuhrstopp belegt wurden. Dass sich solche partikularen Interessen Geltung verschaffen konnten, ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass im Unterschied zu Deutschland in der amerikanischen Wirtschaft bislang keine einflussreiche Russland-Lobby existierte, die auch auf die politischen Beziehungen Einfluss zu nehmen verstand. Dafür waren die Wirtschaftsbeziehungen zu schwach. Immerhin verzeichnen sie mit zweistelligen Wachstumsraten seit 2003 eine beachtliche Dynamik. So beliefen sich die US-Exporte 2006 bereits auf 4,7 Milliarden USD und die Importe gar auf 19,7 Milliarden – zusammen gegenüber 2005 eine Steigerung um 27%. 2002 betrugen die US-Exporte dagegen noch 2,4 Milliarden USD und die Importe 6,8 Milliarden. Russische Investitionen in den USA summierten sich 2006 auf 3 Milliarden USD, umgekehrt sind es 11 Milliarden. Mit den wachsenden Zahlen mehren

81 United States Senate, Republican Policy Committee, *Conditioning Russia's Graduation from Jackson-Vanik: A Congressional Message for President Putin*, 17. 2. 2005, in: www.senate.gov/~rpc. Ähnlich 2006 auch der Abgeordnete Clay Shaw, damals republikanischer Vorsitzender des „Ways and Means Subcommittee on Trade“, der dies ausschloss, „unless Russia adopts domestic enforcement laws, dismantles organized crime and commits itself to the rule of law“. In: www.usinfo.state.gov; 6.6.2007.

82 Vgl. „Putin Seeks New Economic Order“, *The Moscow Times*, 13.6.2007: 1.

sich nunmehr auch die Stimmen, die im Schatten der Verdüsterung des politischen Klimas und seiner Schlagzeilen die „great untold story“ der Wirtschaftsbeziehungen ins Bewusstsein rücken wollen.⁸³ In diesem Sinne verkündete etwa US-Handelsminister Carlos Gutierrez bei seinem ausgedehnten Russland-Besuch im April 2007, dass zuviel erreicht worden sei, „um die Uhr zurückzustellen“, im Gegenteil: „We are entering a golden era of relations between Russia and the United States. I now speak for our president [...] that our best days as partners, as friends, are yet to come.“⁸⁴ Davon ist auf anderen Gebieten allerdings noch weniger zu spüren.

Der Iran und sein Atomprogramm bietet noch das größte Kooperationspotential. Zwar haben wirtschaftliche Interessen Russland veranlasst, durch den Bau des Reaktors in Buschehr an dessen ziviler Komponente zu partizipieren und auch Teheraner Rüstungsaufträgen mit Wohlwollen zu begegnen, die militärische Komponente lehnen beide Seiten jedoch übereinstimmend ab. In Bushs erster Amtszeit wiederholt der nuklearen Proliferation geziehen, gilt die Proliferationspolitik gegenüber dem Iran daher in Washington heute als Beispiel für die fortbestehenden Chancen und die Notwendigkeit einer Kooperation, auch wenn von Russland regelmäßig ein härterer Kurs gefordert wird. Tatsächlich hat Moskau bisher im Konzert mit den USA und der EU-Troika gehandelt und bei allen Vorbehalten auch das auf dem G8-Gipfel in Petersburg verabredete UN-Sanktionsregime mitgetragen. Zudem hat der Kreml ein seltenes Beispiel eigener Lösungsinitiativen präsentiert, als er im Januar 2006 Verhandlungen mit der iranischen Führung über eine IAEA-überwachte Nuklearanreicherung in Russland aufnahm. Erfolg hatte beides nicht, so dass der fragile Konsens immer wieder auf die Probe gestellt wird. Doch solange in Washington auf *regime change* und andere militärische Lösungen verzichtet wird, dürfte diese Allianz Bestand haben. Das allerdings entscheidet sich zum Unbehagen des Kreml nicht an Moskau sondern im Irak.

Rein prozedural und zudem mit einem begrenzten Verfallsdatum ausgestattet, ist dagegen der Konsens zum Kosovo; ihm wurde eine Frist bis Dezember 2007 eingeräumt, wenn die Troika aus EU, Russland und den USA dem UN-Sicherheitsrat ihren Bericht vorlegen will. Die Ziele bleiben bis auf weiteres diametral entgegengesetzt. Während Moskau auf die Unverletzbarkeit der Grenzen und die serbische Souveränität pocht, beharren die USA darauf, dass das Kosovo „nie wieder“ von Belgrad regiert werden könne, folglich *de jure* zu kodifizieren sei, was *de facto* bereits existiere. Und während Russland mit Blick auf die „eingefrorenen Konflikte“ in der GUS vor einem gefährlichen Präzedenzfall warnt, betonen die USA die „besonderen Umstände“ der Konfliktgenese und seines Verlaufs.⁸⁵ Der Ahtisaari-Plan hat diese prinzipiellen Differenzen nicht aufzulösen vermocht, eine Alternative jenseits des Status quo hat aber auch Moskau erklärtermaßen nicht anzubieten. Es bleibt folglich das Risiko, dass auch hier wie am Beginn des Kosovo-Konflikts der Rahmen der UN verlassen und durch die von den USA bereits signalisierte einseitige An-

83 Congressional Record, 19.4.2007 (Senat): S4746-S4748, in: www.gpoaccess.gov/crecord/index.html; 11.5.2007.

84 Zit. nach The Moscow Times, 5.4.2007: 1.

85 So Condoleezza Rice im Mai 2007 in Moskau, in: www.state.gov; 15.7.2007.

erkennung eine Lösung erzwungen wird. Für Russland wäre dies nicht nur ein neuerlicher Beweis amerikanischer „Opportunität“ jenseits des Völkerrechts, es könnte sich diesmal auch zu einer reziproken Antwort ermächtigt fühlen. Immerhin haben Transnistrien und Süd-Ossetien unter lebhafter russischer Anteilnahme in den letzten Monaten bereits die einschlägigen Volksabstimmungen durchgeführt.

Ähnlich weit liegen die Vorstellungen in der einstmals kooperativen Rüstungssteuerung auseinander. Dabei wirft die „Suspendierung“ des KSE-Vertrags, die nach vorheriger Verkündung eines „Moratoriums“ am 14. Juli 2007 erfolgte, noch die geringsten Probleme auf. Zwar laufen die Konditionen, die Russland an seinen Wiedereinstieg knüpft, auf eine vollständige Vertragsrevision hinaus, doch letztlich hat die NATO mit ihrer Weigerung, dessen angepasste Version zu ratifizieren, Russland selbst eine Steilvorlage für diesen Akt symbolischer Selbstbehauptung geboten. Militärisch bedeutsam ist der Vertrag nicht, und für Russland sind angesichts der aktuellen Kräfteverhältnisse die Risiken deutlich höher als für die NATO. Doch fällt damit nach dem ABM-Vertrag ein weiterer Baustein vertraglich abgesicherter und transparenter Rüstungskontrolle und damit sicherheitspolitischer Berechenbarkeit.

Das gilt um so mehr für die Pläne der USA, nach Alaska nun auch in Polen mit 10 Abfangraketen und in der Tschechischen Republik mit einer Radarstation Komponenten ihres Raketenabwehrsystems zu installieren, was Putin als weiteren Grund für seinen Vertragsausstieg zitiert hat. Zwar trifft es aus rein numerischer Perspektive zu, dass Russland mit seinen mehr als 3000 nuklearen Sprengköpfen kaum an 10 Abwehrraketen aus Polen scheitern dürfte, die militärische Bedrohung folglich überschaubar bleibt. Doch verfügt militärisches Worst-Case-Denken, wie die amerikanische Iran-Phobie zeigt, über nahezu unbegrenzte Phantasien, und sicherheitspolitisch stellt die Stationierung eine weitere Arrondierung amerikanischer Machtprojektion in Europa dar, der durchaus weitere Schritte folgen könnten, wie die NATO-Erweiterung anschaulich dokumentiert.

Russland hat darauf doppelt reagiert. Es folgte eine ganze Serie militärischer Drohgesten, von der möglichen Kündigung des INF-Vertrags über die etwaige Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen im Kaliningrader Gebiet bis zur Suspendierung des KSE-Vertrags. Es folgten aber auch konkrete Verhandlungsangebote, die nicht nur in den USA, sondern auch in der Moskauer sicherheitspolitischen Community einiges Erstaunen auslösten. So schlug Putin beim G8-Gipfel in Heiligendamm vor, gemeinsam das von Russland gepachtete sowjetische Radar in Gabala in Aserbaidschan zu nutzen und stockte diese Offerte beim Treffen mit Bush am 1. Juli in Kennebunkport um weitere Maßnahmen auf: (a) die gemeinsame Modernisierung von Gabala, (b) die Einbeziehung eines im Bau befindlichen Radar im Süden Russlands sowie (c) die Einrichtung eines Zentrums zum Datenaustausch zur Frühwarnung mit Sitz in Moskau sowie einer anderen europäischen Hauptstadt, das bereits 2002 beschlossen worden war, zwischenzeitlich aber in Vergessenheit geriet. In Putins Worten eröffneten diese Angebote die Chance, zu einem „qualitativ völlig neuen Niveau der Zusammenarbeit“ zwischen beiden Ländern zu gelangen und schrittweise eine „strategische Partnerschaft“ zu entwickeln. Von Bush kam dazu erst einmal nur eine Interessenbekundung, die sich allein dadurch von der üblichen Verzögerungstaktik abhob, als er die Vorschläge einen „sehr konstruktiven und mutigen Schritt“ nannte, der es verdiene, nun auch im größte-

ren europäischen Rahmen des NATO-Russland-Rats diskutiert zu werden – Ergebnis absehbar.⁸⁶ Ein solcher Test ihrer unilateralen Rüstungspolitik zwischen der Gewissheit osteuropäischer Gefolgschaft und der Aussicht auf multipolare Kompromisse dürfte die Bush-Administration bis auf weiteres überfordern.

Auch wenn Putin in einer nach seinen Invektiven unerwarteten Volte jetzt wieder die „strategische Partnerschaft“ beschwört, ist zumindest in den USA deren Schicksal deklaratorisch entschieden. An die Stelle der „strategischen“ sind Partnerschaften mit vielfältigen Adjektiven getreten: „important“, „personal“, „positive“, „cordial“, „constructive“, „firm“, „normal“, „balanced“, „global“ oder – dies am häufigsten – „complex“ und „on very many issues“.⁸⁷ Ihnen ist gemeinsam, dass sie weniger die Kooperationsperspektiven als vielmehr die Grenzen und Schwierigkeiten der Beziehungen mit Russland zum Ausdruck bringen.

7. Take Russia for what it is: Wie weiter?

Zwar befinden sich beide Präsidenten am Ende ihrer achtjährigen Amtszeiten, damit enden jedoch die Gemeinsamkeiten, denn ihre politische Lage könnte unterschiedlicher kaum sein. Während die USA in die Defensive geraten sind, hat Russland seinerseits eine Offensive eröffnet. Während George W. Bush vor den Trümmern seiner am Irak-Krieg zerschellten unilateralen Hegemonialpolitik steht, hat Putin Russlands Trümmer zu neuem internationalem Selbstbewusstsein zusammengefügt. Und während Bushs Amtszeit als irrlichternde Episode seine Nachfolger zur Revision nötigt, hinterlässt Putin eine restaurative Mission, die seinen Nachfolger nicht allein als Klon seines Regimes bindet, sondern auch materieller Ausdruck der Stimmung in Moskaus politischer Klasse und darüber hinaus ist.

Das 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. 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.

Der Schlüssel zu diesen unterschiedlichen Narrativen ist die fundamental divergierende Wahrnehmung der 1990er Jahre. Während für Russland die Zeit nach der in Putins

86 So auf der gemeinsamen Pressekonferenz in Kennebunkport am 2.7.2007, in: www.whitehouse.gov; 5.7.2007.

87 Vgl. z. B. Bushs Pressegespräch in Heiligendamm, in: www.sras.org; 16.7.2007; Condoleezza Rice, Interview With Sergey Buntman of Ekho Moskvy, 15.5.2007, in: www.state.gov; 15.7.2007.

Worten „größten geopolitischen Katastrophe“ des vergangenen Jahrhunderts einem Balancieren am Abgrund nahe kam, verkörperte sie nach US-Wahrnehmung den Aufbruch zu neuen Ufern. Und während aus Moskauer Sicht mit Putin Russlands Wiederaufstieg und Emanzipation von westlichen Kolonisierungsbemühungen einsetzten, war es für Washington der Beginn des demokratischen Abstiegs und der Restauration sowjetischer Großmachtambitionen. Dies fächert sich in weitere narrative Dissonanzen auf, bei denen das Ende des Kalten Kriegs – amerikanischer Sieg versus russisches Kooperationsangebot – und „Doppelstandards“ in der Implementierung der Freiheitsagenda George Bushs die publizistisch prominenteste Rolle spielen.⁸⁸

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. Weder die therapeutische Herablassung, mit der Clinton Jelzins Russland begegnete, und noch weniger das Amalgam aus ideologischem Kreuzzug und machtpolitischer Indifferenz, dessen sich Bush gegenüber Putin befleißigte, haben jenes „modicum“ an Wirkung zu erzielen vermocht, mit dem Moskau auf die Washingtoner Agenda eingeschworen werden sollte. Das Ziel, Russland zuverlässig an den Westen zu binden, wurde gründlich verfehlt. Es war ohnehin ein Ziel, das sich weitgehend im deklaratorischen Nebel verlor und in seiner praktischen Dimension darauf beschränkt blieb, Russland als Objekt westlicher Ambitionen mit jenen Brosamen abzufinden, die vom Management anderer Probleme abfielen.

Als bloßes Objekt amerikanischer Politik ist Russland in der Tat heute noch sehr viel eindeutiger „verloren“ als am Ende der Amtszeit von Bill Clinton, auch wenn von Antagonismus heute ebenso wenig wie damals die Rede sein kann. Und wie damals sind auch heute die bilateralen Beziehungen auf eine bloße Männerfreundschaft der Präsidenten reduziert. Doch während bei Clinton die Rücksicht auf Jelzin der amerikanischen Politik noch eine kooperative Richtung verlieh, blieb bei Bush allein noch die Begrenzung des Schadens, den seine Ignoranz gegenüber den russischen Kooperationswünschen angerichtet hat. Die eigentliche Herausforderung besteht folglich darin, Russland in Washington als Subjekt wahrzunehmen – jenseits des transformatorischen Triumphalismus, den der „Sieg“ im Kalten Krieg ausgelöst hat und jenseits des hegemonialen Unilateralismus, der die Koalitionsbildungen im globalen Krieg gegen den Terrorismus anleitet. Dem stehen auf beiden Seiten sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Hindernisse entgegen. So wird George Bush einen solchen Kurswechsel gewiss nicht mehr einleiten, und auf russischer Seite fehlt einstweilen noch das Gespür für die Risiken der konfrontativen Entschlossenheit, mit der gegenwärtig das nationale Interesse propagiert wird.

Bei den strukturellen Hindernissen sticht hervor, dass Russland nach den Maßstäben der demokratischen Gemeinschaft heute weit vom Westen entfernt ist, ohne zugleich kompensatorisch sein internationales Gewicht signifikant erhöht zu haben – trotz der sich ausbreitenden Moskauer Träume einer „Welt ohne den Westen“.⁸⁹ Der „russische Faktor“

88 Vgl. zu diesen „dueling narratives“ Legvold (2006: 160).

89 So der Titel eines jüngst publizierten Beitrags im *National Interest* zu den ordnungspolitischen Folgen der globalen Kräfteverschiebungen (Barma/Ratner/Weber: 2007).

boomt vor allem in den vom Erdgas umnebelten Köpfen der Moskauer politischen Klasse, was sich in einer immer noch bemerkenswerten Kluft zwischen demonstrativen Ansprüchen und praktischen Problemlösungskapazitäten manifestiert. Darin kann man sich aber nur dann bequem einrichten, wenn eigene Problemlösungen auf Grund der unilateralen Ignoranz anderer Akteure nicht gefordert sind. Das begründet in Verbindung mit der gebotenen Einbindung eines etwaigen Störpotenzials die Notwendigkeit einer Politik des „Engaging (with) Russia“. Diese wiederum setzt voraus, „to calm down and take Russia for what it is: a major outside player that is neither an eternal foe nor an automatic friend“, wie es Dmitri Trenin formulierte (Trenin 2006a: 95). Und sie erst ermöglicht es zu testen, was Russland jenseits der Status-Ansprüche in den aktuellen Konfliktfeldern tatsächlich darstellt.

Auch wenn sich Russlands Selbstbehauptungswillen einstweilen auf internationalen Statusgewinn beschränkt und darin auf die USA fixiert bleibt, ist die Erwartung trügerisch, dass Moskau wie in der Vergangenheit in letzter Konsequenz dem Washingtoner Kurs folgt oder diesen zumindest toleriert. Subjektiv fühlt es sich heute stark genug, um sich über das Völkerrecht zum Anwalt der internationalen Ordnung gegen globale amerikanische Macht- und Regimeprojektionen aufzuschwingen. Das erhöht die Kosten des amerikanischen Unilateralismus, doch wird sich dessen Schicksal daran nicht entscheiden. Eine solche Wirkung vermag Russland in Washington bis auf weiteres nicht zu entfalten. Im Gegenteil befindet sich Moskaus Image nach vorübergehender Aufhellung im Zuge der durch 9/11 begrenzten Aufmerksamkeit heute wieder „irgendwo tief in den Salzminen“, wie es ein amerikanischer Abgeordneter einmal formuliert hat.⁹⁰ Und die lautstärkste (Anti-)Russland-Lobby ist jene Front liberaler Kritiker, die im Verein mit polnischen, ukrainischen und baltischen Interessengruppen im Putinismus ein dankbares Objekt ihres durch vielfältige Motive gespeisten *Russia bashing* gefunden hat. In Deutschland wird dieses durch die sehr handfesten Interessen des Handelsstaats im Zentrum Europas an Stabilität und offenen Grenzen im Osten des Kontinents sowie durch einen weniger handfesten Versöhnungsdiskurs unter Kontrolle gehalten. Solche Sicherungen existieren in Washington nicht, so dass unter öffentlichem Druck die in beiden Parteien repräsentierte Neigung groß ist, die Beziehungen mit Russland den Bedingungen in Russland zu unterwerfen. Das dient jedoch weder dem einen noch dem anderen.

Aktuell besteht die Aufgabe nicht allein darin, die dank auseinander strebender Werte kollabierenden Beziehungen über residuale gemeinsame Interessen zusammenzuhalten; vielmehr sind auch die wachsenden Lücken im Kernbereich der wechselseitigen außen- und sicherheitspolitischen Interessen zu schließen. Dies stellt beträchtliche Anforderungen an die doppelstrategische Kohärenz, wenn 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 Problemlösung zu nutzen, jenseits der Neigung zum „push back“. Dazu bedarf es zum einen einer Entideologisierung des Demokratischen Friedens im offiziellen Diskurs der US-Administration. Dass die amerikanische Außenpolitik nicht allein legitimen nationalen Interessen dient,

90 Zit. nach Trenin 2006b.

sondern ihre Legitimation aus einer universalen Mission schöpft, macht sie blind für abweichende Interessen, unzugänglich für Kompromisse und desavouiert Demokratie als geostrategisches Komplott, indem zwar freie Wahl propagiert, deren Ergebnis aber zum eigentlichen Maßstab demokratischer Reife erhoben wird. Eine solche Entideologisierung hat mit dem Niedergang der neokonservativen imperialen Ordnungsvorstellungen bereits eingesetzt, Russlands Image-Problem hat diese in seinem Fall jedoch gebremst.

Zum anderen geht es um eine „Dekontaminierung“ der Demokratieförderung, um deren Entkoppelung von der amerikanischen Geostrategie und ihren militärischen Instrumenten des *regime change*.⁹¹ Das betrifft einerseits die amerikanischen Demokratisierungskonzepte. Demokratie ist, wie Sergej Iwanow einmal festgestellt hat, „keine Kartoffel, die man von einem Garten in einen anderen verpflanzen kann.“⁹² Tatsächlich können Kartoffeln anders als Voltaires Kokospalmen an nahezu allen Orten und insbesondere in Russland wachsen, dies jedoch mit recht unterschiedlichem Ergebnis. Weniger Modell-Platonismus und mehr historische Sensibilität im Sinne eines modernisierungstheoretischen Gradualismus wären folglich angezeigt. Andererseits betrifft es die operative Einbettung der Demokratieförderung, die im Unterschied zu den deutschen Trägern an der kurzen Leine des State Department und der US-Botschaften nicht erst seit der „Transformational Diplomacy“ den Verdacht nährt, vor allem außenpolitisches Instrument zu sein.

Das verringert nicht die Distanz zum Putinismus, der eine Herausforderung für demokratische Werte bleibt. Die daraus resultierenden Spannungen sind also nicht aufgehoben. Und solange in der amerikanischen wie der westlichen Öffentlichkeit *bashing Russia* mehr Eindruck verspricht, als *engaging Russia*, bleiben diese virulent. Dem können letztlich nur eine artikulationsfähige *constituency*, kurzfristig jedoch auch klar kommunizierte Kooperationsziele entgegenwirken. Dabei entsteht Kooperationsbereitschaft – zumal unter den aktuellen Bedingungen einer konfrontativen Grunddisposition – am ehesten aus dem *tertium* gleichermaßen empfundener gemeinsamer Herausforderungen. Die Liste dieser Herausforderungen ist bekannt und lang, ihre übereinstimmende Interpretation indes verlangt Kommunikation sowie darüber hinaus die Fähigkeit zum produktiven Umgang mit Dissens. Es wäre folglich schon einiges gewonnen, wenn sich die amerikanische Politik wieder der Gewissheiten am Beginn von Bushs Amtszeit besinnen würde, dass Großmächte ungeachtet ihrer inneren Verfassung unterschiedliche Interessen haben können. Und noch mehr wäre mit der Erkenntnis gewonnen, dass auch für die „indispensable nation“ globale Partnerschaften und völkerrechtlich etablierte Verfahren unverzichtbar sind. Diese Erkenntnis muss offenkundig noch reifen, zumal sie nicht nur den Abschied von Bushs unilateralem Vermächtnis, sondern auch so etwas wie einen Kulturwandel in den USA erfordert. Und sie wird nicht gerade durch den Umstand erleichtert, dass eine Umkehr der beunruhigenden Trends anders als noch vor wenigen Jahren nicht mehr allein von den USA, sondern auch von Russland abhängt.

91 Diesen Begriff hat Thomas Carothers 2007 eingeführt.

92 Zit. nach www.cdi.org/russia/johnson/9060-8.cfm; 9.5.2006.

Literatur

Aslund, Anders 2005: Putin's Decline and America's Response (Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, Nr. 41), Washington D.C.

Baker, Peter 2007: As Democracy Push Falter, Bush Feels Like a „Dissident“, in: Washington Post, 20.8.2007, A01.

Barma, Naazneen/Ratner, Ely/Weber, Steven 2007: A World Without the West, in: The National Interest: 90, 23-30.

Bush, Governor George W. 1999: A Distinctly American Internationalism. Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, 19.11.1999, in: www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm; 19.7.2007.

Carnegie Endowment for International Peace 2005: Russia as the Chairman of the G-8 2005 (Briefing), Washington D.C., 21.9.2005, in: ceip.org; 24.6.2007.

Carnegie Endowment for International Peace 2006: How Democratic Is Today's Russia? (Discussion Meeting), Washington D.C., 12.5.2006, 24, in: www.ceip.org; 25.1.2007.

Carothers, Thomas 2006: The Backlash Against Democracy Promotion, in: Foreign Affairs, 85: 2, 55-68.

Carothers, Thomas 2007: U.S. Democracy Promotion During and After Bush, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

Cohen, Ariel/Dale, Helle C. 2005: The Advance Democracy Act: A Dose of Realism Needed, Heritage Foundation (Executive Memorandum Nr. 968, 8.4.2005).

Cohen, Stephen F. 2006: The New American Cold War, in: The Nation, 17.7.2006, 1-9.

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.

Edwards, John/Kemp, Jack 2006: We Need To Be Tough with Russia, in: International Herald Tribune, 13.7.2006, 6.

Gedmin, Jeffrey/Schmitt, Gary 2001: Allies in America's National Interest, in: The New York Times, 5.8.2001.

Gershman, Carl/Allen, Michael 2006: The Assault on Democracy Assistance, in: Journal of Democracy, 17: 2, 36-51.

Goldgeier, James M./McFaul, Michael 2002: George W. Bush and Russia, in: Current History, Jg. 101: Nr. 657, 313-324.

Goldgeier, James M./McFaul, Michael 2003: Power and Purpose. U.S. Policy toward Russia after the Cold War (Brookings Institution Press), Washington D.C.

Graham, Thomas E. Jr. 1999: A World Without Russia? (Jamestown Foundation Conference, Washington D.C., 9.6.1999), in: www.cdi.org/russia/johnson/3336.html; 17.7.2007.

Graham, Thomas E., Jr. 2000: The State of U.S.-Russian Relations and the New Bush Administration (BOFIT Online, Nr. 13), in: www.bofi.fi; 12.9.2007.

Graham, Thomas E. Jr. 2001: U.S.-Russian Relations (ICAS Special Contribution, No. 2001-0315-TEG, 15.3.2001, 8) in: www.icasinc.org; 22.6.2007.

- Graham, Thomas* 2005: AEI Conference Remarks (Johnson's Russia List), in: www.cdi.org/russia/johnson/9270-2.cfm; 22.6.2007.
- Gvosdev, Nikolas K./Simes, Dimitri K.* 2005: Rejecting Russia? (The National Interest Online, 6.1.2005), in: www.nationalinterest.org; 23.2.2006.
- Gvosdev, Nikolas K./Simes, Dimitri K.* 2006: America Cannot Have it Both Ways with Russia, in: *Financial Times*, 6.4.2006, 15.
- Hoagland, Jim* 2006: Don't Give Up On Russia, in: *Washington Post*, 17.11.2006.
- Jackson, Bruce P.* 2003: The Failure of Putin's Russia, in: *Washington Post*, 28.10.2003.
- Jackson, Bruce P.* 2005: Democracy in Russia, in: *The Weekly Standard*, 18.2.2005, in: www.weeklystandard.com; 14.7.2007.
- Kasparov, Garri* 2007: Says Bush Is in Denial, in: *The Moscow Times*, 8.6.2007, 3.
- Kramer, David, Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs* 2007: The U.S. and Russia (Remarks to the Baltimore Council on Foreign Affairs), in: www.state.gov/p/eur/rls/rm/85874.htm; 25.5.2007.
- Kristol, Irving* 2003: The Neoconservative Persuasion, in: *The Weekly Standard*, 25.8.2003, in: www.weeklystandard.com; 14.7.2007.
- Legvold, Robert* 2006: U.S.-Russian Relations: An American Perspective, in: *Russia in Global Affairs*, 4: 4, 157-169.
- Lehrman, Lewis E.* 2003: The Case for Putin. Don't Write Off Russia's President, in: *The Weekly Standard*, 22.12.2003, in: www.weeklystandard.com; 14.7.2007.
- Lieven, Anatol* 2007: To Russia with Realism. The White House Senselessly Risks a New Cold War, in: *The American Conservative*, in: www.amconmag.com/2007/2007_03_26/cover.html; 26.3.2007.
- Lukyanov, Fyodor* 2007: Increasing Supply on the World Values Market, in: *The Moscow Times*, 11.4.2007, 9.
- Lyne, Roderic* 2006: We Need To Be Patient with Russia, in: *International Herald Tribune*, 13.7.2006, 6.
- Lyne, Roderic/Talbott, Strobe/Watanabe, Koji* 2006: Engaging with Russia. The Next Phase (A Report to the Trilateral Commission), Washington D.C.
- Mastanduno, Michael* 1997: Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U. S. Grand Strategy after the Cold War, in: *International Security*, 21: 4, 48-88.
- McFaul, Michael* 2004: Reengaging Russia: A New Agenda, in: *Current History*, 103: 675, 307-313.
- McFaul, Michael* 2005a: Transitions from Postcommunism, in: *Journal of Democracy*, 16: 3, 5-19.
- McFaul, Michael* 2005b: Russia and the West: A Dangerous Drift, in: *Current History*, 104: 684, 307-312.
- McFaul, Michael* 2007: Liberal Is as Liberal Does, in: *The American Interest Online*, 2: 4, in: www.the-american-interest.com; 8.9.2007.
- McFaul, Michael/Goldgeier, James* 2006: Russia's No Democracy. So What?, *Washington Post*, 9.4.2006.

Ministerstvo Inostrannykh Del Rossijskoj Federacii 2007: Obzor Vnešnej Politiki Rossijskoj Federacii (431-27-03-2007), in: www.mid.ru; 5.5.2007.

Nakamura, Kennon H./Epstein, Susan B. 2007: Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy (CRS Report for Congress, 23.8.2007).

The National Security Strategy of the United States of America 2002, in: www.whitehouse.gov/nsc/nss.html; 25.4.2007.

The National Security Strategy of the United States of America 2006, in: www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006; 25.4.2007.

Powell, Colin L. 2004: A Strategy of Partnerships, in: *Foreign Affairs*, 83: 1, 22-34.

Rice, Condoleezza 2000: Campaign 2000: Promoting the National Interest, in: *Foreign Affairs*, 79: 1, 45-62.

Rice, Condoleezza 2005: The Promise of Democratic Peace, *The Washington Post* 11.12.2005, in: www.state.gov/secretary/rm/2005/57888.htm; 27.5.2007.

Rice, Condoleezza 2006: Transformational Diplomacy. Georgetown University, 18.1.2006, in: www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm; 8.3.2006.

Safire, William 2004: People Power Cooks Up a Chicken Kiev, in: *The New York Times*, 9.12.2004.

Saunders, Paul J. ohne Datum: The U.S. and Russia After Iraq. Rebuilding a Realistic Relationship, MS.

Simes, Dimitri K. 2000: Gore's Flawed Global Vision, in: www.nixoncenter.org; 19.7.2007.

Simes, Dimitri K. 2007: Priorities, Not Delusions (The National Interest Online) in: www.nationalinterest.org; 25.4.2007.

Trenin, Dmitri 2006a: Russia Leaves the West, in: *Foreign Affairs*, 85: 4, 87-96.

Trenin, Dmitrij. 2006b: Vašingtonskoe tango moskvy. Rossii neobchodima novaja strategija v otnošenijach s SŠA, *Kommersant*, 15.11.2006.

United States House of Representatives 2000: 106th Congress, Members of the Speaker's Advisory Group on Russia, Russia's Road to Corruption. How the Clinton Administration Exported Government Instead of Free Enterprise and Failed the Russian People, September 2000, in: www.fas.org/news/russia/2000/russia/part00-cover.htm; 12.9.2007.

U.S. examines Russia policy as fears mount, in: *The Wall Street Journal*, 27.2.2006, 1, 32.

U.S.-Russian Relations: A Turning Point?, in: *Russia Watch*, Nr. 5, März 2001.

Vinocur, John 2006: Putin's Brazen Moves Push Bush To Recalibrate, in: *International Herald Tribune*, 27.2.2006, 2.

Weisman, Steven R. 2006: Russia Is Needed, But It's Not There, in: *The New York Times*, 9.4.2006.