

Adomeit, Hannes; Alexandrova, O. A.

**Research Report**

## Nach dem Putin-Bush-Gipfel: Stand und Perspektiven der russisch-amerikanischen Beziehungen

SWP-Aktuell, No. 28/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Adomeit, Hannes; Alexandrova, O. A. (2001) : Nach dem Putin-Bush-Gipfel: Stand und Perspektiven der russisch-amerikanischen Beziehungen, SWP-Aktuell, No. 28/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254357>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Nach dem Putin-Bush-Gipfel

Stand und Perspektiven der russisch-amerikanischen Beziehungen

Hannes Adomeit/Olga Alexandrova

Die russisch-amerikanische Gipfelkonferenz in Washington und Crawford (Texas) vom 12. bis 15. November war bereits das vierte Treffen Putins und Bushs im Jahre 2001. Die Erwartungen im Vorfeld des Gipfels waren vor allem auf russischer Seite hoch gesteckt. Seine Ergebnisse sehen aber eher dürrtig aus. Der Gipfel könnte infolgedessen als ein Fehlschlag und ein Warnsignal dafür angesehen werden, daß der in der Gemeinsamen Erklärung angestrebte »neue strategische Rahmen« eine leere Worthülse bleibt. Dem ist jedoch nicht so. Man muß ihn als Teil eines Prozesses zu betrachten, der aus der von Putin betriebenen Anpassung seiner Außenpolitik an veränderte internationale Bedingungen und Einbindung Rußlands in westlich dominierte internationale Organisationen besteht. Dieser Prozeß wird sicher widersprüchlich verlaufen und von Rückschlägen gekennzeichnet sein. Ein Anzeichen dafür ist Bushs einseitige Kündigung des ABM-Vertrags. Zweifelsohne ist dieser Schritt eine Belastung des neuen amerikanisch-russischen Verhältnisses und verschärft Putins innenpolitische Probleme.

In den Wochen vor dem Gipfel hatten amerikanische Regierungsvertreter von einem »Gezeitenwechsel« im Verhältnis der beiden Staaten zueinander gesprochen, von einer »historischen Wende« in den bilateralen Beziehungen und von einer »Grundsatzentscheidung« Putins hin zu einer engen Zusammenarbeit mit dem Westen. Konkret ging man in Washington von einer gewachsenen Bereitschaft Moskaus aus, Modifikationen des ABM-Vertrags aus dem Jahre 1972 zuzustimmen. Erwartet wurde unter anderem die Bekanntgabe einer Übergangvereinbarung auf dem Gipfel, daß Rußland keine Einwände gegen Tests der Vereinigten Staaten für eine strategische Raketenabwehr geltend machen würde,

wenn die Vereinigten Staaten einer erheblichen Reduzierung der Anzahl der Sprengköpfe bei den Offensivwaffen zustimmten.

Putin hatte derartigen Erwartungen Vorschub geleistet. In einem Interview mit der amerikanischen Fernsehgesellschaft ABC sprach er davon, daß es hinsichtlich der Begrenzung strategischer Offensivwaffen eine Basis gebe, »auf der Vereinbarungen erzielt werden könnten ... und in diesem Zusammenhang könnten wir gemeinsame Ansätze für die [Lösung des Problems der] Defensivsysteme finden. Wie dem auch sei, unsere Position ist sehr flexibel.« Der ABM-Vertrag selbst enthalte bereits die »Möglichkeit, defensive Systeme zu entwickeln ...

und Experten meinen, daß wir sehr wohl Bestimmungen und Bedingungen auf der Basis des bestehenden Vertrags formulieren können, ohne die Substanz des Vertrags zu verletzen.«

### **Russische Erwartungen**

In Moskau waren die mit dem Gipfel verbundenen Erwartungen vielfältiger und weitreichender als in Washington. Die Entscheidung Putins, den USA im Kampf gegen den Terrorismus beizustehen, wurde nicht einfach als ein freundschaftlicher Akt betrachtet, als Ausdruck partnerschaftlicher Beziehungen, sondern als Angebot eines Verbündeten-Verhältnisses. Damit verknüpften sich Hoffnungen auf die Anerkennung einer Sonderstellung Rußlands gegenüber den USA und in der Weltpolitik. Die Teilnehmer einer Moskauer Expertenrunde vertraten mehrheitlich die Überzeugung, Bush und Putin würden in Texas die Grundlinien eines neuen »Weltsystems der kollektiven Sicherheit« festlegen.

Allerdings führte die euphorische Einschätzung der neuen Qualität der russisch-amerikanischen Beziehungen auch zur Selbstüberschätzung der Rolle Rußlands. Nach Überzeugung so mancher russischer Experten sei Rußland wieder eine Großmacht, der nach den USA zweitwichtigste Akteur im internationalen Geflecht. In den Hauptfragen der Weltpolitik entschieden heute hauptsächlich die USA und Rußland. Internationale Akteure wie Europa oder die NATO hätten sich in der Krise nach dem 11. September als hilflos erwiesen. Nach Meinung eines Kreml-Beraters habe Bush begriffen, daß Rußland ihm mehr nütze als alle seine westlichen Verbündeten zusammen.

Bezeichnend für derartige Stellungnahmen ist die Sehnsucht eines Teils der russischen politischen Klasse nach einem Verbündeten-Verhältnis zu den USA und zum Westen insgesamt. Allerdings wird dieses Verhältnis nur durch das Prisma eines gemeinsamen Feindes gesehen, des internationalen Terrorismus.

Für die Vertreter des Moskauer außenpolitischen Establishments war es fast schon axiomatisch, daß Rußland für sein kooperatives Verhalten »belohnt« oder »entschädigt« werden müsse. Diese Ansicht wurde sowohl von Putins (in Zahl und Einfluß geschrumpften) innenpolitischen Gegnern vertreten als auch von seinen Gefolgsleuten. Während die ersteren entsprechende Forderungen mit den bereits traditionellen Beschuldigungen »des Verrats der nationalen Interessen« und »Ausverkaufs Rußlands« begründeten, argumentierten die letzteren, der Westen solle Putin helfen, seine Politik nach innen »zu verkaufen«. Selbstverständlich hat Putin selbst bestritten, daß er erwartet, für seine Entscheidung belohnt zu werden. Im bereits erwähnten Interview mit der Fernsehgesellschaft ABC sagte er: »Rußland feilscht nicht, es bietet die Zusammenarbeit an.«

Die konkreten Erwartungen hinsichtlich einer »angemessenen« Antwort auf den neuen Kurs Moskaus lassen sich in einer Liste von Forderungen an den Westen generell und insbesondere an die Vereinigten Staaten wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Rußland solle offiziell als Verbündeter der USA und Europas in der Anti-Terror-Koalition anerkannt werden.
- ▶ Es müsse ein neues System der kollektiven Sicherheit geschaffen werden, in dem Rußland eine wichtige Rolle spielt.
- ▶ Die NATO solle gründlich umgestaltet, ein hauptsächlich »politisches« Bündnis und Teil des neuen Systems der kollektiven Sicherheit werden.
- ▶ Auf eine zweite Runde der Osterweiterung der NATO, insbesondere auf die Aufnahme der baltischen Staaten, solle verzichtet werden.
- ▶ Washington dürfe den ABM-Vertrag nicht einseitig kündigen; die Frage des Aufbaus einer amerikanischen strategischen Raketenabwehr müsse unter Berücksichtigung russischer Interessen gelöst werden.
- ▶ Die USA sollten auf Containment-Politik gegenüber Rußland in der Zone seiner

besonderen Interessen im postsowjetischen Raum verzichten.

- ▶ Nicht zuletzt um den Beitritt zur WTO zu beschleunigen, solle Rußland als ein Land mit marktwirtschaftlicher Verfassung und demokratischer Ordnung anerkannt werden.
- ▶ Der Westen solle Rußland in finanziellen Fragen entgegenkommen und die von Rußland übernommenen Schulden aus der Sowjetära im Pariser Klub stunden.
- ▶ Der amerikanische Präsident solle sich gegenüber dem Kongreß stärker dafür einsetzen, die Anwendung des Jackson-Vanik-Amendments (Verknüpfung der Meistbegünstigungsklausel mit der Auswanderungsgesetzgebung und -praxis) auf Rußland endgültig zu beseitigen.
- ▶ Soweit noch nicht bereits geschehen, solle die Einschätzung der russischen Politik in Tschetschenien überprüft werden.

Wie nun, gemessen an den weitreichenden Erwartungen und Forderungen, stellen sich die Ergebnisse des Gipfels dar?

### Ergebnisse

Der Gipfel kreißte und gebar Gemeinsame Erklärungen, insgesamt sechs an der Zahl. Womit beschäftigen sich diese Erklärungen? Eine erste enthält eine Bestandsaufnahme und Visionen »neuer [politischer] Beziehungen« zwischen den beiden Staaten; drei weitere sprechen die Zusammenarbeit in wirtschaftlichen Fragen, beim Kampf gegen den Bioterrorismus und bei der Unterbindung des illegalen Handels mit Drogen an; die beiden letzten befassen sich mit Afghanistan und dem Nahen Osten.

In der allen Einzelheiten übergeordneten Erklärung heißt es: »Unsere Länder sind zu einem *neuen Verhältnis für das 21. Jahrhundert* aufgebrochen, das sich auf der Verpflichtung zu den Werten von Demokratie, der freien Marktwirtschaft und der Herrschaft des Rechts gründet. Die Vereinigten Staaten und Rußland haben das Erbe des Kalten Krieges überwunden. Keines der beiden Länder betrachtet das andere als einen

Feind oder eine Bedrohung.« Neue Bedrohungen, welche unter anderem durch die Terroranschläge vom 11. September deutlich gemacht wurden, erforderten die Schaffung eines »neuen strategischen Rahmens«, um die Sicherheit der beiden Länder und der Weltgemeinschaft zu gewährleisten.

Wie soll dieser Rahmen ausgefüllt werden? Bei den nuklearstrategischen Offensivwaffen sollen »substantielle Kürzungen« vorgenommen werden. Zur strategischen Verteidigung und über den ABM-Vertrag sollen die »Konsultationen fortgeführt werden«. An den Konventionen zu den biologischen und chemischen Waffen soll festgehalten und der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen und -material gestärkt werden. Eine »europäisch-atlantische Gemeinschaft« solle geschaffen werden, die »ungeteilt, frei und friedlich« sei und die »niemanden ausschließt und die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität aller Nationen respektiert«. Um dieses Ziel zu erreichen, solle das Verhältnis zwischen Rußland und der *Nato* »verbessert, verstärkt und betont ... und neue, wirksame Mechanismen für Beratungen, Zusammenarbeit, gemeinsame Entscheidungen und abgestimmtes/gemeinsames Handeln entwickelt werden«. Aber auch die Zusammenarbeit in der OSZE als »breit repräsentative« Organisation solle verstärkt werden.

Zu den anderen Erklärungen: Die zum *Bioterrorismus* sieht vor, daß verschiedene amerikanische Ministerien mit ihren Counterparts in Moskau zusammenarbeiten, um die mögliche Verbreitung biologischer Materials aus Rußland zu verhindern. Einrichtungen zur Herstellung biologischer Waffen sollen vernichtet und gemeinsame Forschungen zur Verteidigung gegen derartige Waffen betrieben werden. Russische und amerikanische Stellen sollen auch bei der Unterbindung des *Drogenhandels* kooperieren.

In der *Afghanistan*-Erklärung wird die Nordallianz aufgefordert, sich bei der Befreiung Kabuls zurückzuhalten. Die neue

Regierung solle alle wichtigen ethnischen Gruppen repräsentieren, die Taliban aber von einer Regierungsbeteiligung ausgeschlossen werden. Zum *Nahen Osten* schließlich wird gesagt, Israelis und Palästinenser sollten den Dialog wieder aufnehmen und die Bestimmungen des Mitchell-Berichts und des Tenet-Arbeitsplans ausführen.

In der gemeinsamen Erklärung zu *wirtschaftlichen* Fragen wird die Aufnahme Rußlands in die Welthandelsorganisation »unter den üblichen Bedingungen« befürwortet. Der vor kurzem gegründete Russian-American Business Dialogue soll Empfehlungen für die Beseitigung von Handels- und Investitionshindernissen ausarbeiten. Analog dazu werden staatliche und private Akteure aufgefordert, Schritte aufzuzeigen, die dazu geeignet sein könnten, den »Bankensektor in Rußland so zu entwickeln, daß er den Erfordernissen einer modernen Marktwirtschaft genügt«.

### **Erläuterungen**

Wichtige Erläuterungen zu den Erklärungen wurden unter anderem auf der gemeinsamen Pressekonferenz im Weißen Haus am 13. November gegeben. Hinsichtlich der nuklearstrategischen Offensivwaffen präzierte Bush, daß die Anzahl der »operativ dislozierten« Gefechtsköpfe der USA in einem Zeitraum von zehn Jahren auf 1700 bis 2200 reduziert würden. Putin »begrüßte« diese Entscheidung und meinte, Rußland werde »sich bemühen, entsprechend zu reagieren«. Konkrete Zahlen nannte er nicht. Er sprach sich aber für eine »verlässliche und verifizierbare Vereinbarung« bei den Offensivwaffen aus.

Die Begrenzung der Offensivwaffen ist mit einer Lösung der ABM-Frage verbunden. Für viele westliche und russische Beobachter überraschend kamen daher Putins Ausführungen zum Problem der strategischen Raketenabwehr: Die Haltung Rußlands dazu sei »unverändert«. Im Einklang mit dieser Position wurde keine Vereinbarung getroffen, auch Verhandlungen wurden nicht anberaumt. Putin versprach

lediglich, »den Dialog und die Konsultationen« zu einem der »schwierigsten Probleme« fortzuführen.

Hinsichtlich des Jackson-Vanik-Amendments versprach Bush in der Tat, sich für die Beseitigung der Restriktionen im Kongreß einzusetzen; schließlich sei Rußland ein »fundamentally different place« als die Sowjetunion.

Am 14. November, also zeitgleich mit dem Gipfel, nahm das Foreign Relations Committee des amerikanischen Senats einstimmig einen Vorschlag an, den man kurz als »debt for nonproliferation swap« bezeichnen könnte. Dem Beschluß zufolge soll Rußland ein Teil seiner Auslandsschulden an die Vereinigten Staaten in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. Dollar im Austausch für konkrete Maßnahmen Moskaus zur Nichtweiterverbreitung von Waffen erlassen werden. Gedacht ist beispielsweise daran, Ausgaben, die Rußland für die Beseitigung seiner großen Bestände an chemischen Waffen entstehen (Kosten schätzungsweise 8 Mrd. Dollar), auf seine Auslandsschuld anzurechnen.

Wie erklären sich die bescheidenen Gipfel-Ergebnisse?

### **Bushs Verhandlungstaktik**

Eine erste Erklärung ist in der in der Bush-Administration verbreiteten Auffassung zu finden, daß es *nicht notwendig* oder angebracht sei, Putin für seine Unterstützung im Kampf gegen den Terror zu »belohnen«. Rußland, so zumindest eine der in Washington kursierenden Ansichten, habe eigentlich keine andere Wahl gehabt, als sich der Koalition gegen den Terrorismus anzuschließen. Denn einerseits waren Taliban und Al Quaida wegen ihrer Verbindungen zum Terrorismus in Tschetschenien und wegen potentieller Destabilisierung Zentralasiens auch für Moskau ein Problem. Andererseits wären Anstrengungen Moskaus, Usbekistan dazu zu bewegen, sich einer militärischen Zusammenarbeit mit den USA zu verweigern, vermutlich zum Scheitern verurteilt gewesen. Und in Anbe-

tracht der intensiven Bemühungen Putins, Rußlands Wirtschaft zu modernisieren und das Land wieder zu einer Großmacht auf soliden Beinen zu machen, brauche er ohnehin die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten.

Eine zweite Erklärung geht davon aus, daß die Bush-Administration ein geschicktes *Management von Zugeständnissen* betreibt. Wenn Putin gegenüber, so diese Argumentationskette, auf einen Schlag zu viele Konzessionen gemacht würden, könne man sicher sein, daß er diese Vorteile einstreichen und – analog sowjetischem Verhalten in der Vergangenheit – gleich morgen wieder mit neuen Forderungen aufwarten werde. Dies gelte es zu vermeiden.

### **Informelle Absprachen?**

Als eine dritte Interpretation bietet sich folgende Vermutung an: Die offiziellen Ergebnisse sind zwar dürftig; hinter den Kulissen habe es aber *informelle Absprachen* gegeben, die wesentlich zur Weiterentwicklung der Beziehungen beitragen können. So wird beispielsweise in der amerikanischen Presse vermutet, Putin habe Bush inoffiziell grünes Licht für Tests strategischer Abwehrsysteme gegeben, auch wenn klar sei, daß sie den ABM-Vertrag verletzen. Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice hat derartige Vermutungen zwar in dieser Form nicht bestätigt, ist dem Kern einer möglichen Absprache aber mit den Worten nahegekommen: »Was Putin gesagt hat, ist, daß diese Frage ... eine Quelle von Uneinigkeit zwischen den beiden Seiten bleibt, ... daß sie aber keinen Einfluß auf [unser] Verhältnis insgesamt haben wird.«

### **Grenzen der Angebote**

Eine vierte Erklärung weist auf *objektive Grenzen* von Zugeständnissen hin – beziehungsweise zumindest auf amerikanische Auffassungen über derartige Grenzen. Denn, wenn »Belohnung« angebracht ist, was kann oder sollte man Rußland tatsächlich anbieten? Eine umfangreiche *Rüstungs-*

*kooperation* bei den strategischen oder regional wirksamen Raketabwehrwaffen?

Diese käme, falls überhaupt, politisch in den USA erst dann in Frage, wenn Rußland sich klipp und klar zu einer weitgehenden Modifikation oder Ablösung des ABM-Vertrags bereiterklären würde.

Der *Kauf von Raketabwehrsystemen*, den ungenannte »senior White House officials« immer wieder dem von ihnen als störrisch angesehenen Esel Rußland als »carrot« für seine Zustimmung zur Revision des ABM-Vertrags vorhalten, wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit noch nicht einmal von diesen Beamten selbst ernsthaft in Erwägung gezogen; spätestens im Senat würden entsprechende Pläne scheitern. Auch der *Transfer von Militärtechnologie* stößt an Grenzen, über die sich selbst die engsten Bündnispartner der USA beklagen.

Zu anderen wirtschaftlichen und finanziellen Zugeständnissen von besonderem Interesse für Rußland könnten neue *Kredite* gehören. Gerade diese waren aber ein wichtiger Kritikpunkt der Republikaner im Wahlkampf 2000: Die von der Clinton-Administration und von der Weltbank gewährten Kredite hätten nichts zur Entwicklung einer freien Marktwirtschaft in Rußland beigetragen; Riesensummen seien lediglich in die Taschen korrupter Beamter der Jelzin-»Familie« und der ihr zugehörigen Oligarchen geflossen. In der Tat könnten Kredite immer noch dringend notwendige Reformen eher behindern als fördern, es sei denn, sie werden zur Finanzierung überschaubarer Projekte eingesetzt. Zudem sollte und will sich Rußland angesichts stabiler Staatshaushalte auch auf keine umfangreiche Neuverschuldung einlassen.

Was den *WTO-Beitritt* Rußlands betrifft, ist es zweifelsohne politisch richtig, dieses Vorhaben zu unterstützen, aber eben nur »unter den üblichen Bedingungen«. Dieses Land von den normalen Verpflichtungen eines offenen Markts, freien Wettbewerbs und Abbaus restriktiver Handelspraktiken zu entbinden würde (wie neue Kredite) Reformprozesse eher bremsen als sie beschleunigen.

Auch die Förderung von *Direktinvestitionen* stößt an Grenzen. Der amerikanische Staat kann zwar mehr oder weniger sanften Druck auf die Privatindustrie ausüben, sich stärker zu engagieren, und Investoren gegen Risiken durch Garantien absichern. Im wesentlichen sollten Investitionsentscheidungen aber in der Domäne der privaten Investoren bleiben, lauten amerikanische Argumente. Die Unternehmer sollten selbst über Risiken und Rentabilität entscheiden. Wenn diese sich bisher zurückhaltend und abwartend verhalten, liege das unter anderem an von ihnen immer noch als unbefriedigend angesehenen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Rußland. Insofern sei es in erster Linie Aufgabe der russischen Regierung, diese Bedingungen zu verbessern.

### **Rußland und die Nato**

Am weitreichendsten und potentiell am folgenschwersten sind die Angebote, die sich mit der Neuordnung des Verhältnisses zwischen *Rußland und der Nato* verbinden, mit der Entwicklung »neuer, wirksamer Mechanismen für Beratungen, Zusammenarbeit, gemeinsame Entscheidungen und abgestimmtes/gemeinsames Handeln«. Konkretisierungen dieses in der Gemeinsamen Erklärung enthaltenen Angebots sind zwar nicht vom amerikanischen Präsidenten vorgenommen worden, sondern vom britischen Premier und vom Nato-Generalsekretär. Zu vermuten ist aber, daß sie mit der Bush-Administration abgesprochen worden sind. Primär ist das Angebot wohl deshalb entstanden, um zu verhindern, daß durch eine mögliche Einladung an die baltischen Staaten auf dem NATO-Gipfel im November 2002, Mitglied des westlichen Bündnisses zu werden, Putin – wie Jelzin 1999 im Zusammenhang mit den Nato-Luftangriffen gegen Jugoslawien – unter Druck gerät, eine »Eiszeit« in den Beziehungen Rußlands zum Westen zu verfügen. Es eignet sich aber auch als »Belohnung« für Putins kooperativen Westkurs.

Bekanntlich besteht das Angebot darin, ein neues Gremium zu schaffen, einen Rußland-Nordatlantik-Rat (R-NAC) oder -Kooperations-Rat (R-NACC). In diesem »Rat der 20« könnte Rußland bei allen in dem neuen Gremium behandelten Fragen mitberaten und mitentscheiden. Worin diese Fragen bestehen und wie der neue Rat sie aufgreift, ist allerdings noch ungeklärt. Vorteile für Rußland lägen darin, daß es nicht wie bisher im Ständigen Gemeinsamen Rat (PJC) mit einer gemeinsamen, vorher ausgearbeiteten Position der Nato konfrontiert würde, sondern von vornherein am Beratungs- und Entscheidungsprozeß mitwirken könnte. Ein Nachteil der Neuregelung für Rußland könnte allerdings darin bestehen, daß es seine im PJC hervorgehobene Stellung gegenüber der Nato verliert; im neuen Gremium hätte es ja lediglich eine Stimme unter vielen anderen. Um diese mögliche Abwertung im Status zu verhindern, geht die Tendenz in Moskau derzeit in die Richtung, unabhängig von der möglichen Einrichtung eines neuen Gremiums am Ständigen Rat festzuhalten.

Bei derartigen Kompensations-/Belohnungs-Angeboten gibt es nicht nur Grenzen, sondern es entstehen auch Gefahren für die Nato. Die Verbindung von Erweiterung um womöglich sieben Staaten mit neuen Beratungs- und Entscheidungsbefugnissen für Rußland gewissermaßen innerhalb der Allianz könnte diese Organisation genau zu dem machen, was in der Vergangenheit insbesondere von den republikanischen Kritikern in den USA sowohl einer Erweiterung als auch einer stärkeren An- und Einbindung Rußlands geltend gemacht worden ist: die Abwertung der Nato zu einem mehr oder weniger belanglosen »talking shop«, einer »zweiten OSZE«. Eine weitere Konsequenz könnte die in den amerikanischen Militäraktionen gegen Ziele in Afghanistan zum Ausdruck kommende und auch vorher schon erkennbare Tendenz in Washington sein, im militärischen Bereich allein zu handeln und lediglich in einem »pick and choose«-Verfahren, diejenigen

(wenigen) Fähigkeiten von individuellen Nato-Mitgliedern zu nutzen, die verfügbar sind.

### **Innenpolitische Widerstände in Rußland**

Eine fünfte Erklärung geht aus den *innenpolitischen Bedingungen in Rußland* hervor. Während Felder und Ausmaß von »Belohnung« in den USA und von »Kompensationen« im westlichen Bündnis umstritten sind, wird Putins vermutete Grundsatzentscheidung für eine enge Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und der Nato in Rußland mit erheblicher Skepsis betrachtet. Wie beispielsweise verschiedene Umfragen deutlich machen, haben die Terroranschläge vom 11. September wenig am negativen Bild der amerikanischen Politik und der Nato in der öffentlichen Meinung Rußlands geändert.

Dem ist erstens entgegenzuhalten, daß sich die politische Klasse in Rußland kaum je um die öffentliche Meinung schert. Zweitens hat die Diskrepanz zwischen Putins »West«-Orientierung und der »euroasiatisch«/»orthodoxen« in der öffentlichen Meinung der großen Popularität des Präsidenten bisher nicht geschadet. Und drittens gilt auch in Rußland, daß die Außenpolitik von der Öffentlichkeit weit weniger als die Wirtschafts- und Sozialpolitik als Maßstab für Zustimmung oder Ablehnung eines Präsidenten oder Premiers genommen wird.

Von größerer Bedeutung ist dagegen die Tatsache, daß ein Großteil der politischen Klasse im wesentlichen ebenso denkt wie die Bevölkerung und beide meist gehorsam den von oben vorgegebenen Richtlinien folgen. Dies war beispielsweise der Fall, als Anti-Amerikanismus zu Zeiten Primakows (1996–1999) der Haupttrend in der russischen Außenpolitik war, und so ist es jetzt, wo eine pro-westliche Orientierung angesagt ist. Ein Beweis dafür ist die überraschende Kehrwende, welche der notorische Anti-Westler Wladimir Schirinowskij vollzogen hat, indem er erklärte, seine Partei

werde von nun an auf die anti-westliche, anti-amerikanische Ideologie verzichten.

Es gibt jedoch mehrere Gruppen in der russischen Gesellschaft, welche ihre Interessen durch die neue pro-westliche Politik Putins ernsthaft gefährdet sehen. Dazu gehören in erster Linie die Militärs. Sowohl vor dem Gipfeltreffen als auch danach kamen aus ihren Reihen Äußerungen der Unzufriedenheit, und an wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen Putins wurde Kritik laut. Dies betrifft unter anderem

- ▶ die Öffnung des russischen Luftraums für amerikanische Flugzeuge;
- ▶ die Nutzung der früheren sowjetischen militärischen Stützpunkte in zentralasiatischen Staaten durch die an der Anti-Terror-Koalition beteiligten NATO-Staaten;
- ▶ die Schließung der Stützpunkte in Kuba und Vietnam;
- ▶ die Annäherung an die NATO bis hin zu Spekulationen über eine eventuelle NATO-Mitgliedschaft Rußlands;
- ▶ eine mögliche, vertraglich nicht verankerte Einigung mit den USA über eine weitere »asymmetrische« Reduzierung der strategischen Offensivwaffen;
- ▶ und schließlich Putins scheinbare oder tatsächliche Bereitschaft, einseitige Schritte der Bush-Administration hinsichtlich des ABM-Vertrags, ohne die oft beschworenen »Gegenmaßnahmen« in die Tat umzusetzen.

Das »Rating« Putins erreichte infolgedessen in den russischen Streitkräften im November 2001 den tiefsten Punkt: Nur noch 18% der Armeeingehörigen bewerteten seine Politik als positiv.

Unzufrieden mit der neuen Ausrichtung der russischen Außenpolitik sind auch die Waffenproduzenten. Sie befürchten den Verlust ihrer Absatzmärkte im Irak, in Iran, Libyen, Syrien und vielleicht sogar in China als Folge der Verständigung mit den USA. Auch manche russische Unternehmer, daran gewöhnt, unter den Bedingungen der noch immer halbgeschlossenen russischen Wirtschaft zu funktionieren, sind gegen



eine vorbehaltlose politische und wirtschaftliche Öffnung Rußlands.

Zu den ausgesprochenen Gegnern einer pro-westlichen Ausrichtung gehören auch Kommunisten und verschiedene nationalistische Gruppierungen. Die Kommunistische Partei ist immer noch imstande, zwischen 20 und 30% der Wähler für sich zu mobilisieren.

Ein großer Teil der russischen politischen Klasse bleibt also vom alten anti-westlichen, anti-amerikanischen Denken geprägt. Diese Gruppen sind noch immer imstande, einen gewissen Einfluß auf Putins Entscheidungen auszuüben, und/oder der Präsident meint, er müsse in seiner Politik auf sie Rücksicht nehmen.

schaft mit den USA und Europa nur durch kontinuierliche Anpassung an westliche Normen und konstruktive Mitarbeit in westlichen Institutionen zu erreichen ist.

Dieser Anpassungsprozeß wird jedoch widersprüchlich verlaufen und von Rückschlägen gekennzeichnet sein. So ist Washington einerseits russischen Wünschen entgegengekommen und hat sich bereiterklärt, Vereinbarungen über die Reduzierung von strategischen Offensivwaffen doch vertraglich zu verankern. Andererseits stellt Bushs Kündigung des ABM-Vertrags eine neue Belastung des amerikanisch-russischen Verhältnisses dar und verschärft Putins innenpolitische Probleme.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

## Fazit

Der rote Faden, der sich durch alle Erklärungshypothesen zieht, besteht darin, daß einer Zusammenarbeit zwischen Rußland und dem Westen auf breiter Basis immer noch Grenzen gesetzt sind. Diese liegen vor allem in der unterschiedlichen Verfaßtheit und Verfassung der beiden Staaten. Putin hat sich offensichtlich zum Ziel gesetzt, diese Grenzen zu überwinden. Der Gipfel von Mitte November 2001 war eine Station auf diesem Weg. Auch wenn das Treffen nicht von bahnbrechenden Ergebnissen gekrönt war, hat es doch wichtige Entwicklungen im bilateralen Verhältnis eingeleitet oder wiederbelebt.

Wenngleich die internationalen Bedingungen heute (aufgrund der Schwächeposition Rußlands) ganz anders sind als in der Zeit des sowjetisch-amerikanischen Bilateralismus, ist eine dieser Entwicklungen die Rückkehr der russischen Außenpolitik zum traditionellen Amerika-Zentrismus. Die Beziehungen zu Europa haben dagegen in der russischen Wahrnehmung – mit Ausnahme der Wirtschaftsbeziehungen – an Bedeutung eingebüßt.

Der russische Präsident hat aber erkannt, daß es weder nuklearstrategische Parität noch politische Gleichheit mit den USA in der Weltpolitik gibt und wirkliche Partner-