

P. Terrence Hopmann

Trump, Putin und die OSZE

Einführung

Seit den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki in den Jahren 1973 bis 1975 ist die OSZE in erster Linie eine Institution, in der die neutralen, nichtpaktgebundenen Staaten sowie Europas „Mittelmächte“ die aktivste Rolle spielen. Diese Länder trugen entscheidend dazu bei, den Text der Schlussakte von Helsinki auszuhandeln und die normativen Grundlagen eines kooperativen Sicherheitsregimes von Vancouver bis Wladiwostok zu entwickeln und zu erweitern. Diese Funktion erwies sich als besonders wichtig, wenn es darum ging, auf Sicherheitskooperation beruhende Werte in die während des Kalten Krieges herrschende Rivalität zwischen NATO und Warschauer Pakt und den beiden nuklearen Supermächten – den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion – einzuführen.¹ Insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren spielten die USA und Russland jedoch eine aktivere Rolle in der KSZE/OSZE. Auch wenn sie den Großteil der politischen Führung, einschließlich der Funktion des Amtierenden Vorsitzenden und weiterer Schlüsselpositionen, weiterhin den Mittelmächten überließen, trugen die beiden größten Mächte doch erheblich zum Haushalt der OSZE bei, stellten Personal und Ressourcen für einige der größten Feldmissionen bereit und nutzten die institutionellen Strukturen der OSZE als Ort für diskrete Verhandlungen über zahlreiche Fragen beiderseitigen Interesses. Gleichzeitig gelang es ihnen als Hauptmächten zu verhindern, dass die OSZE sich mit Aktivitäten befasste, die einer oder beiden nicht behagten, und die Ressourcen und das politische Profil der OSZE im Vergleich zu den Vereinten Nationen oder – im Falle der USA – zur NATO klein zu halten. Diese begrenzte Zusammenarbeit hielt während der gesamten 1990er Jahre an, begann jedoch nach der Jahrtausendwende im Nachhall des Kosovokonflikts und infolge anderer zwischen den USA und Russland auftretender Streitpunkte abzunehmen. Nach den Kriegen in Georgien 2008 und der Ukraine seit 2014 nahm die Kooperation noch weiter ab. In dieser Phase konnte man die Haltung gegenüber der OSZE zuweilen am besten als „wohlwollende Vernachlässigung“ beschreiben; die OSZE wurde zunehmend als weniger wichtig hinsichtlich der Fragen, die die beiden Großmächte betrafen, erachtet und einseitig definierte nationale Interessen überwogen gegenüber der Verpflichtung, kooperative Sicherheit voranzubringen.

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, *From Helsinki I to Helsinki II? The Role of the Neutral and Nonaligned States in the OSCE*, in: Heinz Gärtner (Hrsg.), *Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War*, Lanham, MD, 2017, S. 143-160.

Bis 2018 spielte die OSZE in der Außenpolitik sowohl der USA als auch Russlands eine immer geringere Rolle. Der zunehmende Stellenwert des Nationalismus in der Innenpolitik der beiden Großmächte, vor allem repräsentiert durch die beiden einzigartigen Persönlichkeiten, die diese beiden Länder führen, namentlich Donald Trump und Wladimir Putin, lässt kooperative Sicherheit in multilateralen Institutionen wie der OSZE weitgehend irrelevant erscheinen. Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Analyse des Autors hinsichtlich der Auswirkungen der ungewöhnlichen und oftmals bizarren Beziehung zwischen diesen beiden mächtigen Charakteren auf die OSZE und auch auf die meisten multilateralen Einrichtungen, die sich mit kooperativer Sicherheit befassen, wieder. Beide Großmächte werden heute von sehr starken Persönlichkeiten geführt, deren persönlicher Einfluss auf die jeweilige Außenpolitik ihrer Länder unübersehbar ist. Ihre Sicht der internationalen Beziehungen hat die überkommenen Prinzipien des strikten Realismus in den amerikanisch-russischen Beziehungen wiederbelebt, in dem eine enge Definition des „nationalen Interesses“ Vorrang hat vor jeglichen Bemühungen um kooperative Ergebnisse in einem breiten Themenspektrum, von der Handels- bis zur Umweltpolitik und insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik. In der heutigen Zeit werden daher alle multilateralen Institutionen, einschließlich der OSZE, als weitgehend irrelevant für die Bewältigung der wichtigsten sicherheitspolitischen Probleme in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen betrachtet.

Ich beginne diese kurze Abhandlung mit einigen allgemeinen Anmerkungen zur Außenpolitik der Regierung Trump in den USA, gefolgt von einer kurzen Analyse der Regierung Putin in Russland, die wiederum zu einer Einschätzung der zwiespältigen Beziehung zwischen den beiden Personen sowie zwischen den beiden Staaten führt, an deren Spitze sie stehen. Ich schließe mit einer kurzen Einschätzung des Einflusses, den diese beiden Führer auf die Politik ihrer Länder gegenüber der OSZE haben (oder nicht haben), und dessen möglicher Konsequenzen für die künftige Rolle der OSZE.

Donald Trump und die Außenpolitik der USA

Die Amtseinführung von US-Präsident Donald Trump im Januar 2017 warf zahlreiche Fragen hinsichtlich des Engagements seiner Regierung für multilaterale internationale Institutionen auf, darunter auch die OSZE. Der vorliegende Beitrag, der zwei Jahre nach der Wahl Trumps geschrieben wurde, läuft Gefahr, von Ereignissen, die möglicherweise vor seinem Erscheinen eintreten, zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung schon überholt zu sein, insbesondere angesichts des beispiellosen und unbeständigen Umfelds, das die US-Politik 2018 kennzeichnet. Nicht zuletzt besteht die Möglichkeit, dass Trump vor dem Ablauf seiner Präsidentschaft gezwungen werden könnte, sein Amt vorzeitig

niederzulegen – entweder durch ein vom Kongress angestrebtes Amtsenthebungsverfahren oder durch seinen Rücktritt angesichts der zahlreichen Untersuchungen im Zusammenhang mit seiner Wahl, seinen Geschäften und seinen verdeckten Beziehungen zu Russland. Unabhängig davon, ob er nun seine Amtszeit bis zum Ende ausübt oder vorzeitig von Vizepräsident Michael Pence abgelöst wird, stellt die „*America-First*“-Politik seiner Regierung eine signifikante Abkehr von vielen der Hauptlinien der US-Außenpolitik seit 1945 dar. Präsident Trump legte den Rahmen für die Außenpolitik seiner Regierung in seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2018 weitgehend fest:

„Die Vereinigten Staaten werden sich [...] immer für Unabhängigkeit und Zusammenarbeit und gegen Weltordnungspolitik, Kontrolle und Dominanz entschieden.

Ich erkenne das Recht jedes einzelnen Landes [...] an, seine eigenen Bräuche, Überzeugungen und Traditionen zu leben. Die Vereinigten Staaten werden Ihnen nicht vorschreiben, wie Sie zu leben, zu arbeiten oder was Sie zu glauben haben.

Wie bitten Sie lediglich, im Gegenzug auch unsere Souveränität zu achten. [...]

Amerika wird von Amerikanerinnen und Amerikanern regiert. Wir weisen die Ideologie des Globalismus zurück und machen uns die Doktrin des Patriotismus zu eigen.

Verantwortungsvolle Länder auf der ganzen Welt müssen sich gegen Bedrohungen der Souveränität verteidigen, die nicht nur von der globalen Ordnungspolitik, sondern auch von anderen, neuen Formen des Zwangs und der Dominanz ausgehen. [...]

[...] Souveräne und unabhängige Nationen sind der einzige Träger, auf dem die Freiheit je überleben, die Demokratie je von Dauer und Frieden je erfolgreich sein konnte. Und so müssen wir vor allem unsere Souveränität und unsere hoch geschätzte Unabhängigkeit schützen.“²

Obwohl Donald Trump wohl kaum der erste US-Präsident oder der einzige nationale Führer ist, der für die Rechte souveräner Staaten eintritt, hat er seine Grundüberzeugungen doch auf eine Weise zum Ausdruck gebracht, die sich von derjenigen seiner Vorgänger unterscheidet. Sein Argument ist, dass Souveränität absolut sei und kein Teil davon auf internationale Institutionen in einer Weise übertragen werden darf, die die Souveränität mit dem Ziel einschränkt, die Zusammenarbeit zu vertiefen und den langfristigen Interessen aller diesen Institutionen angehörenden Länder zu dienen. Dem außenpolitischen Slogan seines Präsidentschaftswahlkampfes „*America First*“ verhaftet, vertritt

2 Präsident Trump bei der 73. Sitzung der Vollversammlung der Vereinten Nationen, New York, 25. September 2018, Website der US-Botschaft und Konsulate in Deutschland, unter: <https://de.usembassy.gov/de/2018-trump-unga/>.

er eine Sichtweise globaler Politik, in der die Beziehungen zwischen souveränen Staaten im Wesentlichen ein Nullsummenspiel sind, in dem jeder Vorteil, der einem anderen Staat oder einer Institution gewährt wird, in gewisser Weise den Interessen des eigenen Staates schadet. Diesen Standpunkt machte er bei einem Wahlkampfauftritt für die Zwischenwahlen 2018 in Houston, Texas, überaus deutlich:

„Wissen Sie, was ich bin? Ich bin ein Nationalist, O.K.? [...] Ich bin ein Nationalist. Das Wort wird nicht allzu oft benutzt. Manche Menschen benutzen es, aber ich bin sehr stolz. Ich denke, es sollte zurückgeholt werden.

Radikale Demokraten wollen die Zeit zurückdrehen [um die] Herrschaft korrupter, machthungriger Globalisten [wiederherzustellen]. [...] Wissen Sie, was ein Globalist ist? Ein Globalist ist jemand, der möchte, dass es der Welt gut geht und der sich, offen gesagt, nicht so sehr um unser Land kümmert. Und wissen Sie was? Das können wir nicht zulassen.“³

Diese und ähnliche Äußerungen haben auch zu einer politischen Gegenreaktion in den USA geführt. Eine prominente Erwiderung auf Trumps Rede kam von Michael McFaul, dem ehemaligen US-Botschafter in Russland unter Präsident Barack Obama: „Kennt Trump die historische Bürde, die mit diesem Wort verbunden ist, oder ist er so unwissend?“⁴ Tatsächlich bezieht sich die „historische Bürde“, auf die Kritiker des Präsidenten anspielen, oftmals auf zwei Arten der Verwendung von Begriffen wie „Nationalist“ und „*America First*“ in der Vergangenheit. Der Ausdruck „Nationalist“ wurde meistens von weißen Rassisten oder „Nationalisten“ benutzt, um die Überlegenheit der weißen Rasse gegenüber schwarzen Völkern zu betonen, insbesondere in den Südstaaten der USA. „*America First*“ bezieht sich vor allem auf den Slogan des Fliegers Charles Lindbergh und seiner Anhänger, die den Isolationismus und Sympathie mit der der Nazi-Bewegung in Deutschland propagierten und sich gegen den Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg aussprachen. Einige sehen die Ursprünge des Begriffs im nationalsozialistischen Programm der Nazis. Für seine schärfsten Kritiker geht Trumps Wortwahl auf eine Geschichte von Rassismus und sogar Faschismus zurück. Was auch immer die ideologischen Wurzeln sein mögen, es kann kaum Zweifel daran geben, dass Trumps außenpolitischer Ansatz die Rolle „globalistischer“ Institutionen verwirft und die Forderung nach strikter Wahrung der Vorrangstellung amerikanischer Interessen vor denjenigen eines jeden anderen Landes in einer im Wesentlichen hobbesschen Welt erhebt, in der Staaten auf allen Gebieten miteinander kon-

3 Zitiert nach: Peter Baker, „Use That Word!“: Trump Embraces the „Nationalist“ Label, in: New York Times, 23. Oktober 2018, unter: <https://www.nytimes.com/2018/10/23/us/politics/nationalist-president-trump.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Zitiert nach: ebenda.

kurrieren müssen und in der „Amerika wieder groß zu machen“ nicht nur bedeutet, die US-Interessen zu fördern, sondern auch die jeweilige Rolle anderer globaler politischer, militärischer und wirtschaftlicher Konkurrenten zu unterdrücken.

Diese grundsätzliche Haltung hat sich auf viele der frühen außenpolitischen Entscheidungen Trumps übertragen. In seinen beiden ersten Amtsjahren hat er u.a. die Verhandlungen über die Transpazifische Partnerschaft abgebrochen, sich aus dem Pariser Klimaschutzabkommen zurückgezogen, den Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) aufgekündigt, die Mitgliedschaft der USA im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UNHRC) aufgekündigt, den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) angeprangert und die EU kritisiert, wobei er den Brexit allerdings nachdrücklich unterstützt. Er hat sich hartnäckig geweigert, Russlands Präsidenten Putin wegen irgendwelcher Streitpunkte zu kritisieren, darunter die gut dokumentierte Beeinflussung der Wahlen von 2016 oder seine Rolle bei der Annexion der Krim und seine Unterstützung der separatistischen Kämpfer in der Donbas-Region in der Ukraine. Er umgibt sich mit Beratern, die sein nationalistisches Weltbild teilen, darunter zwei „anti-globalistische“ Ideologen, Steve Bannon und Stephen Miller; letzterer soll der Hauptautor seiner VN-Rede von 2018 gewesen.

Trumps Verachtung für den Internationalismus spiegelt sich auch deutlich in der Wahl seiner außenpolitischen Berater wider. Sein erster Nationaler Sicherheitsberater Generalleutnant Michael Flynn hielt sich nur 24 Tage im Amt und musste zurücktreten, nachdem herausgekommen war, dass er über seine nicht autorisierten Kontakte zum russischen Botschafter in Washington während des Präsidentschaftswahlkampf zugunsten der Trump-Kandidatur gelogen und damit versucht hatte, die Russlandpolitik der Regierung Obama zu hintertreiben, während diese noch im Amt war. Auf ihn folgte Generalleutnant Herbert Raymond McMaster, ein West-Point-Absolvent und Kriegsveteran aus dem Krieg am Persischen Golf und den Irakkriegen, der in seiner 14-monatigen Amtszeit versuchte die Regierung auf einem stabilen Kurs zu halten. Trump entließ ihn im April 2018, zum Teil, weil er öffentlich geäußert hatte, dass es unwiderlegbare Beweise für eine russische Einmischung in die Präsidentschaftswahlen von 2016 gebe, was ihn unter anderem in direkte Opposition zu seinem Chef brachte. Im April 2018 wurde er durch John Bolton ersetzt, einen bekannten außenpolitischen „Falken“. Bolton war unter Präsident George H.W. Bush Unterstaatssekretär für internationale Organisationen. Kurz nachdem er von diesem Posten zurückgetreten war, vertrat er 1994 auf einer Konferenz der *World Federalist Association* eine sehr deutliche Meinung über die VN: „Es gibt keine Vereinten Nationen. Es gibt eine internationale Gemeinschaft, die gelegentlich von der einzig verbliebenen wirklichen Macht auf der Welt geführt werden kann, und das sind die Vereinigten Staaten, wenn es unseren Interessen

entspricht und wenn wir andere dazu bewegen können mitzuziehen.“⁵ Er sagte auch: „Das Sekretariatsgebäude [der Vereinten Nationen] in New York hat 38 Stockwerke. Wenn wir heute zehn davon verlieren würden, würde das überhaupt keinen Unterschied machen.“⁶ Trotz dieser Ansichten wurde ihm das Amt des US-amerikanischen VN-Botschafters per Ernennung durch Präsident George W. Bush übertragen, auf das er jedoch angesichts des starken Widerstands bei der Anhörung im Senat schließlich verzichtete. Die während seiner gesamten Laufbahn geäußerten Ansichten stimmten besser mit Trumps Nationalismus und dessen Verachtung für multilaterale Institutionen überein als es bei seinem Vorgänger als Nationaler Sicherheitsberater des Präsidenten der Fall gewesen war.

Im Außenministerium konzentrierte sich Trumps erster Außenminister Rex Tillerson auf die „Verkleinerung“ des Ministeriums, anstatt irgendwelche schlüssigen außenpolitischen Prioritäten zu entwickeln. Da er sein ganzes Berufsleben als Geschäftsmann verbracht hatte, beschränkten sich seine außenpolitischen Erfahrungen weitgehend auf das Aushandeln von Energieverträgen für ExxonMobil, darunter zahlreiche Verhandlungen mit Russland über die Erschließung von Energiequellen. Als Außenminister trat er auch eher wie ein Vorstandsvorsitzender auf als wie ein Diplomat und Außenpolitiker. Er schlug vor, den Haushalt des Außenministeriums, der im Vergleich zu dem des Verteidigungsministeriums ohnehin schon winzig war, um 31 Prozent zu kürzen und das Personal um acht Prozent zu reduzieren. Zahlreiche leitende Positionen, sowohl Posten im Hauptsitz des Außenministeriums in Washington als auch Botschafterposten in Auslandsvertretungen, blieben unbesetzt. Infolge der riesigen Personallücken unmittelbar unterhalb der Ebene des Außenministers blieb die Politik weitgehend einer Clique von Beratern überlassen, die von der konservativen *American Heritage Foundation* geholt wurden.

Die Folge war ein deutlicher Rückgang der Motivation der Berufsbeamten im Außenministerium; viele leitende Beamte kündigten oder gingen früher als geplant in den Ruhestand und äußerten offen ihren Unmut. Der frühere Staatssekretär im US-Außenministerium und Botschafter bei der NATO, Nicholas Burns, sowie der ehemalige US-Botschafter im Irak und in Afghanistan, Ryan Crocker, fassten die Konsequenzen der Maßnahmen in der *New York Times* wie folgt zusammen: „Das hat nichts mit ‚den Gürtel enger schnallen‘ zu tun. Es ist ein vorsätzlicher Versuch, das Außenministerium und den Auswärtigen Dienst zu demontieren [...] Wir läuten die Alarmglocke, weil Mr. Trumps Ver-

5 Zitiert nach: Daniel W. Drezner, John Bolton is right about the United Nations, *Foreign Policy*, 14. April 2015, unter: <https://foreignpolicy.com/2005/04/14/john-bolton-is-right-about-the-united-nations/>.

6 Zitiert nach: Interview with Secretary Condoleezza Rice on NBC's Meet the Press with Tim Russert, Washington, D.C., 13. März 2005, US Department of State, Archive, unter: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/43345.htm>.

nachlässigung des Außenministeriums unserem Land in ohnehin schon gefährlichen Zeiten schaden wird.“⁷ Tillerson wurde schließlich zum Rücktritt gezwungen und im April 2018 durch Trumps CIA-Direktor Michael Pompeo, Veteran der US-Armee und vier Amtszeiten lang konservativer Kongressabgeordneter aus Kansas, ersetzt. Pompeo hat einen gewissen Anschein von Professionalität im Außenministerium wiederhergestellt, wenngleich die *Washington Post* berichtete, dass sieben Monate nach seinem Amtsantritt „nahezu die Hälfte der Schlüsselpositionen im Außenamt weiterhin unbesetzt“⁸ seien. In vielen Fragen verfolgte er eine härtere Gangart in der Außenpolitik, insbesondere in den Beziehungen zu Russland und Nordkorea, was ihn oftmals in Konflikt mit Präsident Trump zu bringen schien. Darüber hinaus hat Pompeo nichts getan, um den nationalistischen und ultrarealistischen Rahmen, der die US-Außenpolitik unter Präsident Trump bestimmt, zu revidieren.

Während Trump seine „*America-First*“-Außenpolitik verfolgt, die bei seinen politischen Anhängern beachtliche Zustimmung findet, bleibt er insgesamt für die Mehrheit der US-Bevölkerung ein unbeliebter Präsident, dessen Legitimität immer wieder in Frage gestellt wird. Zwei Jahre nach seiner Wahl, im November 2018, verlor die Republikanische Partei 40 Sitze im Repräsentantenhaus, was der oppositionellen Demokratischen Partei dort zur Mehrheit verhalf, während die Republikaner im Senat die Oberhand behielten. Laut Umfragen, die zum Zeitpunkt dieser Zwischenwahlen durchgeführt wurden, waren etwa 52 Prozent der US-Bevölkerung mit seiner Amtsführung als Präsident unzufrieden, und nur 42 Prozent hießen sie gut.⁹ Tatsächlich ist er der zweite Präsident in der jüngeren Geschichte, der sein Amt antrat, obwohl er die Direktwahl (*Popular Vote*) verloren hatte: Hillary Clinton erhielt 2016 drei Millionen Stimmen mehr als Trump. Trump hatte allerdings knappe Mehrheiten in drei Bundesstaaten gewonnen, die viele Wahlmänner stellen, nämlich Pennsylvania, Michigan und Wisconsin. Das Wahlmännerkollegium (*Electoral College*) selbst ist das Ergebnis eines Kompromisses aus der Zeit, als die US-Verfassung 1787 ausgearbeitet wurde. Die Befürworter eines starken Föderalismus und der Rechte der Bundesstaaten setzten sich gegen diejenigen durch, die eine stärkere Zentralregierung bevorzugten. Insbesondere die Idee, dass den Bundesstaaten Wahlmänner im Verhältnis zu ihrer Vertretung in beiden Häusern des Kongresses zugewiesen werden sollten, wurde von den meist

7 Nicholas Burns/Ryan C. Crocker, Dismantling the Foreign Service, in: The New York Times, 27. November 2017, unter: <https://www.nytimes.com/2017/11/27/opinion/dismantling-foreign-service-budget.html>.

8 Jackson Diehl, Mike Pompeo swaggers his way to failure, The Washington Post, 9. Dezember 2018, unter: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/mike-pompeo-swaggers-his-way-to-failure/2018/12/09/0c7dd626-f977-11e8-8c9a-860ce2a8148f_story.html?utm_term=.05802301166b.

9 Vgl. How Popular Is Donald Trump? FiveThirtyEight, 29. November – 2. Dezember, erhoben am 1. Dezember 2018, unter: <https://fivethirtyeight.com/politics/>. Die Umfragewerte werden regelmäßig aktualisiert, diese Relationen haben sich jedoch im Laufe der ersten beiden Jahre von Trumps Präsidentschaft kaum verändert. Alle früheren Umfragen finden sich unter: https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/?ex_cid=rrpromo.

ländlichen Südstaaten befürwortet, die fürchteten, dass eine starke Zentralregierung ihre geschätzte Institution der Sklaverei abschaffen könnte. Im Wahlmännerkollegium erhält der Sieger in einem Bundesstaat, unabhängig von der Höhe seines Sieges, alle Stimmen der Wähler des betreffenden Bundesstaates. Das Wahlmännerkollegium ist inzwischen zwar weitgehend zu einem Anachronismus geworden, bleibt aber geltendes Recht, da die US-Verfassung nur sehr schwer zu ändern ist. Rechtlich lässt sich die Wahl Trumps nicht anfechten, aber es gibt gute Gründe zu bezweifeln, ob er legitimerweise behaupten kann, das Mandat erhalten zu haben, praktisch die gesamte innen- und außenpolitische Politik der Regierung Obama und ihrer unmittelbaren Vorgänger rückgängig zu machen. Das steht im Gegensatz zu seinem eigenen, von ihm selbst proklamierten Mandat, per Ermächtigung der Exekutive zu handeln.

Eine zweite und vielleicht noch schwerwiegendere Minderung der Legitimität von Trumps Präsidentschaft betrifft die Art und Weise, wie er gewählt wurde, und dabei insbesondere die Frage, welche Rolle, das russische Engagement bei der Wahl gespielt hat, sowohl direkt durch Kontakte zu vielen seiner Wahlkampfberater als auch indirekt durch Manipulation der sozialen Medien. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind die angeblichen Verbindungen zwischen Trumps Wahlkampf und Russland Gegenstand der Untersuchung des Sonderberaters und ehemaligen Direktors des FBI, Robert Mueller. Mueller scheint bei seinen Untersuchungen offensiv vorgehen zu wollen. Sie betreffen Trumps persönliche Verbindungen sowie die seiner Familie und seiner Verbündeten zu russischen Bemühungen, Trumps Wahl zu unterstützen, und, noch weiter zurückgehend, Trumps mögliche Verbindungen zu russischen finanziellen Interessen – sowohl legalen als auch kriminellen –, die Einfluss auf seine außenpolitischen Prioritäten gewonnen haben könnten. Dies könnte viel dazu beitragen, seine völlig unkritische Unterstützung für Russlands Präsidenten Wladimir Putin und seinen oft wiederholten Wunsch zu erklären, die Beziehungen zu Russland zu verbessern, während er gleichzeitig jede offene Kritik an der Rolle Russlands in der Ukraine, Georgien und Syrien oder sogar an dessen angeblicher Verletzung wichtiger Rüstungskontrollabkommen vermeidet. Vorerst muss nur betont werden, dass die Legitimität von Trumps Wahl und seine außenpolitischen Prioritäten durch das Ergebnis von Muellers Untersuchungen zu seiner Verquickung mit russischen Interessen möglicherweise noch mehr in Frage gestellt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Rolle seines ersten Wahlkampfleiters Paul Manafort, ehemals politischer Berater des gestürzten ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch und der Partei der Regionen, von denen er offenbar eine sehr hohe finanzielle Vergütung erhalten hat. Andere Mitglieder seines Wahlkampfteams hatten enge Verbindungen zu Russland, darunter Angehörige seiner Familie, die sich angeblich mit russischen Agenten trafen, um zu versuchen, „schmutziges“ Material über Hillary Clinton zu erhalten. Das Mueller-Team hat zwölf mutmaßliche russische Geheimagenten angeklagt, die der Einmischung in die US-Wahlen von 2016 beschuldigt werden; sie können allerdings nicht vor Gericht gestellt werden, es

sei denn, sie betreten amerikanisches Territorium. Allerdings wurden auch viele enge Mitarbeiter Trumps angeklagt, denen Geldwäsche und andere wirtschaftliche Verflechtungen vorgeworfen werden, die illegale Geschäfte und rechtswidrige Ersuchen um russische Unterstützung für Trumps Präsidentschaftswahlkampf 2016 aufdecken könnten. Vielleicht noch besorgniserregender ist die Möglichkeit – die noch nicht durch direkte, öffentlich enthüllte Beweise belegt ist –, dass diese Aktivitäten ihn für Erpressungen durch russische Geheimdienste anfällig gemacht haben könnten. Sollten Muellers Untersuchungen Beweise für solche Aktivitäten liefern, könnte Trump leicht Gefahr laufen, wegen schwerer Verbrechen und Vergehen im Sinne der US-Verfassung („*high crimes and misdemeanors*“; dazu gehören u.a. Verrat und Bestechung) angeklagt zu werden, was ein Grund für eine Amtsenthebung ist. Es muss noch einmal betont werden, dass vieles davon zum Zeitpunkt der Niederschrift des vorliegenden Artikels noch nicht bewiesen ist, aber es liegt sicherlich im Bereich des Möglichen, dass das Ergebnis der Mueller-Untersuchung Schlussfolgerungen zulassen könnte, die eine Amtsenthebung rechtfertigen oder Trump vor der Präsidentschaftswahl 2020 zum Rücktritt veranlassen könnten. Alle Untersuchungen rund um die Trump-Regierung haben daher unabhängig von ihrem letztlichen Ergebnis erhebliche Auswirkungen. Auch wenn Trump mit einer Prahlerei regiert, die sein großes Vertrauen in seine Führung zu suggerieren scheint, ist es zumindest plausibel, dass seine Selbstdarstellung ein geeigneter Schutz gegen die Unsicherheit sein könnte, die seine Legitimität und sein mögliches Verbleiben im Amt gefährdet.

Trump, Putin und die amerikanisch-russischen Beziehungen im Jahr 2018

Während des Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2016 setzte sich Kandidat Trump für eine Verbesserung der Beziehungen zu Russland ein, ohne irgendwelche konkreten Maßnahmen vorzuschlagen, wie dies erreicht werden könnte. Während des Wahlkampfes sprach er mehrmals von einer Beendigung der Sanktionen, die gegen Russland für seine Politik in der Ukraine verhängt worden waren, ohne von Russland irgendeine Gegenleistung zu verlangen. Seltsamerweise geschah dies gerade zu einer Zeit, als er mit hochrangigen russischen Beamten über die Möglichkeit des Baus eines „*Trump Tower*“ in Moskau verhandelte, wozu auch das Angebot für eine Penthouse-Wohnung für Präsident Putin im Wert von rund 50 Millionen US-Dollar gehörte. Er lobte Präsident Putin häufig als starke Führungspersönlichkeit, und er schien seine Bemühungen um verbesserte Beziehungen auf das persönliche Verhältnis zwischen den beiden Führern zu konzentrieren. Dies spiegelte zweifelsohne seine Erfahrung in der Geschäftswelt wider, in der Abschlüsse zwischen zwei Einzelpersonen sein üblicher Modus Operandi waren. Gleichzeitig war er jedoch sichtlich naiv was die Schwierigkeit betraf, eine persönliche Beziehung zwischen zwei Führern mächtiger Staaten in tatsächliche politische Veränderungen umzusetzen.

Er ignorierte weitgehend die Tatsache, dass die meisten außenpolitischen und militärischen Profis in den USA gegen die Aufhebung der Sanktionen waren, solange es keine Lösung des Ukraine Konflikts gab. Im Kongress zwang seine Position viele führende demokratische Senatoren und Abgeordnete, die normalerweise bessere Beziehungen zu Russland in Fragen wie Rüstungskontrolle und Bekämpfung des Klimawandels befürwortet hätten, ironischerweise dazu, Putin und Russland gegenüber eine äußerst kritische Position einzunehmen, nicht nur aus sachlichen, sondern zum Teil auch aus innenpolitischen Gründen, um Trump anzugreifen.

Die beiden Präsidenten hatten sich sowohl am Rande größerer Konferenzen als auch anlässlich bilateraler Gespräche mehrfach getroffen. Das bekannteste Treffen war ein bilateraler Gipfel in Helsinki im Juli 2018, bei dem die beiden Präsidenten allgemein von positiven Ergebnissen berichteten und sich lobend über einander äußerten, wobei Trump betonte, dass Putin ein starker Führer sei, dessen Führungsstil er sehr bewundere. Trump hatte es jedoch versäumt, sich mit den komplexen Fragen in den Beziehungen zwischen den beiden Ländern vertraut zu machen und sich damit auf das Treffen vorzubereiten, und er wurde bei dem Treffen auch nur von einem Übersetzer begleitet, nicht aber von einem Experten, der Aufzeichnungen von dem Gespräch hätte machen können. Infolgedessen gibt es Monate nach dem Treffen keinerlei Anzeichen dafür, dass eines der diskutierten Themen ernsthaft weiterverfolgt wurde (ein Muster, das sich auch bei seinem Treffen mit Nordkoreas Präsident Kim Jong-un in der Frage der Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel zeigte). Trump scheint all diese Treffen als geschäftliche Transaktionen und nicht als komplexe, zu verhandelnde Themen zu betrachten. Er legt eine „Schwarz-Weiß“-Sicht der Außenbeziehungen an den Tag, in der andere Staaten entweder „Freunde“ oder „Feinde“ sind. Er ist außerstande, zwischen gemeinsamen Interessen der USA und Russlands in Fragen wie Rüstungskontrolle und Umweltpolitik und Fragen, bei denen schwerwiegende Differenzen bestehen, zu unterscheiden, wie z.B. Russlands Politik in seinem „nahen Ausland“, insbesondere in der Ukraine, und Moskaus offensichtliche Einmischung in demokratische Wahlen in den USA und mehreren west- und mitteleuropäischen Staaten, im Allgemeinen zu Gunsten rechter politischer Parteien. In zunehmendem Maße wächst jedoch die Diskrepanz zwischen Trumps persönlicher Bewunderung für Putin und seiner Weigerung, Kritik am russischen Verhalten in internationalen Angelegenheiten zu üben, einerseits und der Haltung hochrangiger Vertreter der Regierung Trump, von denen viele seit Langem der russischen Politik und Präsident Putin kritisch gegenüberstehen, andererseits. Infolgedessen gibt es, wenn überhaupt, nur wenige Anzeichen dafür, dass diese scheinbar so herzliche Beziehung zwischen den beiden Führern einen signifikanten Einfluss auf die grundlegende Politik des einen Landes gegenüber dem anderen hat. Tatsächlich befürchten viele Kritiker, darunter auch einige innerhalb der Trump-Regierung, offenbar, dass Trump von Putin manipuliert wurde, und glauben, dass dieser die Naivität des US-Präsidenten ausgenutzt hat,

um wichtige internationale Verhandlungen über komplexe Themen auf rein zwischenmenschlicher Basis zu führen.

Ein wichtiger Faktor in der Beziehung von Präsident Trump zu Wladimir Putin ist seine Bewunderung für dessen autoritäre Tendenzen, die sich im Ansatz der „gelenkten Demokratie“ des russischen Führers widerspiegeln. Putin hat seine Fähigkeit, sich langfristig als Führer des Landes zu halten, auf verschiedene Weise bis weit in die absehbare Zukunft hinein gesichert. Nachdem er seine Position seit 1999 abwechselnd als Präsident und als Premierminister ausgebaut hatte, gelang es ihm die russische Verfassung dahingehend zu ändern, dass die Amtszeit des Präsidenten auf sechs Jahre verlängert wurde, sodass er 2018 wiedergewählt werden konnte und damit mindestens bis 2024 an der Macht bleiben kann. Er hat sich als Führer präsentiert, der Russland „wieder groß gemacht“ und den Niedergang des ersten postsowjetischen Jahrzehnts in vieler Hinsicht umgekehrt hat, indem er die Wirtschaft (vorwiegend auf der Grundlage des Energiesektors) gestärkt und die innere Sicherheit erhöht hat. Gleichzeitig gewährte er Oligarchen, die ihm treu ergeben sind, Zugang zur Politik und marginalisierte seine politischen Gegner. Er hat sich selbst darüber hinaus in die Tradition des russisch-orthodoxen Christentums gestellt, symbolisiert durch die außerhalb des Kremls errichtete Statue des Wikingerherrschers der mittelalterlichen Kiewer Rus, Wolodymyr, der 988 das orthodoxe Christentum von Konstantinopel übernahm, welches dessen Sohn Jaroslaw Anfang des 11. Jahrhunderts nach Russland brachte. In Moskau wird der Name in seiner zeitgenössischen russischen Version Wladimir verwendet, sodass Putin behaupten kann, dass sich der Kreis der Geschichte nach dem Debakel des Kommunismus und des postsowjetischen Russlands unter Boris Jelzin bis zur Wiederherstellung seiner Größe unter der Führung des zeitgenössischen Staatsoberhauptes namens Wladimir geschlossen hat. Nach seiner erneuten Übernahme der russischen Präsidentschaft im Jahr 2012 reklamierte Putin in seiner Rede vor der Duma einen persönlichen Anspruch auf das Erbe Wladimirs für sich und bezeichnete es als Erfüllung eines tausendjährigen Zyklus.¹⁰ Damit wies Putin Russland auch einen spirituellen und transzendenten Platz in der Weltgeschichte zu, der Anspruch auf eine Zivilisation ohne Grenzen erhebt, die alle Länder des slawischen Christentums unter russischer Führung vereint. Solche zivilisatorischen Argumente, die sich vor allem auf Nationalismus und Patriotismus stützen, führen jedoch unweigerlich zu einem oppositionellen Verhältnis zu anderen Zivilisationen.

In diesem Sinne scheint es, dass die Präsidenten Trump und Putin eine im Wesentlichen ähnliche Sicht der internationalen Beziehungen teilen, die auf einem stark von Konkurrenz bestimmtem internationalen System beruht und auf einer Ideologie, die bei der Umsetzung ihrer Außenpolitik sowohl „*America First*“ als auch „Russland zuerst“ respektiert. So können ihre ähnlichen Weltanschauungen die Grundlage für positive Beziehungen in einer Welt sein, in der die

10 Vgl. Timothy Snyder, *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*, New York 2018, S. 63-66.

nationalen Interessen der Großmächte Vorrang vor der internationalen Zusammenarbeit haben müssen, um die Sicherheit zu erhöhen oder gemeinsame Werte zu fördern, während sie gleichzeitig in einem zeitgenössischen Spiel der Realpolitik weiterhin darum konkurrieren, ihre „Einflusssphären“ zu schützen und zu erweitern.

Darüber hinaus macht Putin kein Geheimnis aus seiner Unterstützung für die Präsidentschaft Donald Trumps in den USA. Auf einem Treffen des Waldai-Klubs in Sotschi im Jahr 2018 äußerte Putin, dass Trumps Wiederwahl im Jahr 2020 ihm die nötige Handlungsfreiheit geben würde, die Beziehungen zu Russland zu normalisieren und die US-Sanktionen und andere feindselige Handlungen zu beenden, was ihn dazu ermutige, zu versuchen, den Kontakt mit dem US-Präsidenten aufrechtzuerhalten, auch wenn dies kurzfristig keine bedeutenden Ergebnisse hervorbringen sollte. Dmitri Trenin vom Moskauer Carnegie-Zentrum schreibt: „Für Putin steht Trump für einen neuen Aufbruch in der US-Außenpolitik. Was Putin als positiv für Russland erachtet, ist die Erschütterung, die Trump im globalen System erzeugt, für das die USA seit dem Ende des Kalten Krieges die Garantie übernommen haben. Trump ersetzt den Universalismus durch eine Version der Großmachtspolitik, die nicht auf die Förderung von Werten abzielt, für die die USA stehen. Zweifellos ist es eine Politik der Stärke, aber sie ist der Politik der Werte eindeutig vorzuziehen, da sie auf einem transaktionalen Ansatz in internationalen Angelegenheiten beruht und Kompromisse zulässt.“¹¹ Kurz gesagt: Putin unterstützt Trump, gerade weil er die internationalen Institutionen und traditionelle Bündnisbeziehungen untergräbt, die seit 1945 die Grundlage der US-Außenpolitik bildeten.

Auswirkungen auf die OSZE

Die obige Analyse deutet auf einige eher düstere Auswirkungen auf die OSZE hin. Niemand würde behaupten, dass die OSZE seit dem Ende des Kalten Krieges der vorrangige institutionelle Rahmen für die Außenpolitik der Vereinigten Staaten oder der Russischen Föderation war. Das Hauptaugenmerk der USA galt bis vor Kurzem der NATO, aber selbst die Unterstützung für die NATO hat seit dem Amtsantritt der Trump-Regierung in Washington nachgelassen. Russland wiederum hat sich in den letzten drei Jahrzehnten vor allem auf die Wiederherstellung seiner eigenen wirtschaftlichen und militärischen Stärke konzentriert und darauf, seinen Einfluss in den verlorenen Republiken aus der Sowjetzeit, also im „nahen Ausland“, durchzusetzen. Russland hat darüber hinaus versucht, seine relative Stärke auszubauen, indem es seine historischen

11 Dmitri Trenin, Why Putin Isn't Sweating the Midterms, PoliticoMagazine, 6 November 2018, unter: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/11/06/why-putin-isnt-sweating-the-midterms-222224>.

Rivalen im Westen geschwächt, Chaos und Unordnung gesät und das Vertrauen in demokratische Institutionen untergraben hat, zum Teil um den Verlust des eigenen Weltmachtstatus zu kompensieren.

Während des größten Teils der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Vereinigten Staaten in der OSZE eher zurückgehalten, gleichzeitig jedoch Ressourcen und einige ihrer besten Diplomaten, insbesondere für die OSZE-Feldoperationen, zur Verfügung gestellt. Gleichwohl waren sie stets bestrebt, das Budget der OSZE niedrig zu halten, die Befugnisse des Generalsekretärs zu begrenzen und zu vermeiden, dass die OSZE eine nennenswerte Rechtspersönlichkeit erhielt. Ihre Verpflichtungen gegenüber der NATO und sogar gegenüber den Vereinten Nationen hatten stets Vorrang vor denjenigen gegenüber der OSZE. Unter früheren Regierungen bedeutete dies eine lediglich passive Unterstützung ohne aktiv eigene neue Vorschläge einzubringen. Unter der Trump-Regierung wurde die OSZE jedoch noch weiter marginalisiert, und es ist unwahrscheinlich, dass hochrangige Regierungsvertreter den Aktivitäten in Wien ernsthaft Aufmerksamkeit schenken; es ist sogar zweifelhaft, ob Trump überhaupt wusste, was die OSZE ist, wenn man ihn danach fragte. Die Trump-Regierung hat ebenfalls die Unterstützung für die Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, ein Grundprinzip amerikanischer Außenpolitik, erheblich reduziert – und damit auch die Unterstützung für eine wichtige Komponente des OSZE-*Acquis*, die sich auf diese Fragen konzentriert, sowie für OSZE-Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und den Beauftragten für Medienfreiheit.

Zum ersten Mal überhaupt haben die USA keinen Vertreter auf Botschafterebene in die OSZE entsandt. Seit August 2017 sind die USA in Wien durch Harry Kamian vertreten, einen Veteranen des US-Außendienstes, dem er seit 24 Jahren angehört. Als Berufsdiplomat nimmt er glücklicherweise eher eine professionelle als eine politische Haltung in der US-Vertretung bei der OSZE ein. Im Gegensatz zu Botschaftern, die vom Präsidenten ernannt und vom Senat bestätigt werden, ist sein primärer Bezugspunkt jedoch die mittlere Ebene des Außenministeriums. Im Unterschied zu politisch ernannten Botschaftern, die oft persönliche Verbindungen zum Präsidenten haben, ist sein Zugang zu höheren Entscheidungsebenen in Washington, insbesondere zum Weißen Haus, wahrscheinlich sehr begrenzt. Darüber hinaus bekleidete er als Berufsdiplomat zwar Posten in zahlreichen Regionen der Welt, allerdings war der einzige OSZE-Teilnehmerstaat, in dem er im Lauf seiner Karriere stationiert war, die Türkei. Somit trat er seinen Posten in Wien zwangsläufig mit begrenztem Einblick in die Geschichte und Traditionen der OSZE und wenig fundiertem Wissen über die vielfältigen Fragen der Sicherheitszusammenarbeit in Europa an. Auf der einen Seite könnte die OSZE dadurch vielleicht einem Teil der Verachtung entgehen, die die Beamten des Weißen Hauses anderen Institutionen, darunter die Vereinten Nationen, die NATO und die EU, entgegen-

bringen, da die OSZE für höhere Beamte in Washington, insbesondere für diejenigen im Weißen Haus, weit weniger sichtbar ist. Dies ermöglicht es der US-Mission in Wien, auf niedriger Ebene „*business as usual*“ zu betreiben; im Falle einer Krise aber, wie sie Anfang 2014 in der Ukraine aufgetreten ist, ist es unwahrscheinlich, dass die politischen Entscheidungsträger in Washington der OSZE eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Krise zutrauen würden oder dass die US-Vertretung bei der OSZE großen Einfluss auf eine Reaktion der Vereinigten Staaten hätte.

Ganz ähnlich hat Russland, auch wenn es die Tätigkeit der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine nicht daran gehindert hat, ihre Tätigkeit aufzunehmen, nur wenig Unterstützung für die Rolle der OSZE gezeigt, einschließlich der Bemühungen, die in den Minsker Abkommen getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen durchzusetzen und auf eine Lösung des Konflikts in der Donbas-Region der Ukraine hinzuwirken. Auch zeigten russische Offizielle kein großes Interesse an einer Ausweitung der OSZE-basierten Rüstungskontrolle und der vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE, insbesondere in denjenigen Regionen, in denen russische und NATO-Streitkräfte in der Ostsee- und Schwarzmeerregion direkt aufeinandertreffen. Ebenso wie Russland die OSZE im Jahr 2014 durch sein einseitiges Vorgehen auf der Krim übergangen hat, wird es wahrscheinlich auch die OSZE-Mechanismen zur Konfliktbewältigung in zukünftigen Krisen nicht mehr nutzen. Ähnlich wie die USA nimmt Russland für sich in Anspruch, dass sein eigenes souveränes Recht Vorrang hat, wenn es darum geht, im Sinne seiner einseitig definierten Sicherheitsinteressen zu handeln. Moskaus Nationalismus, den sein mächtiger Führer vorantreibt, meidet die Abhängigkeit von supranationalen Institutionen, um seine sicherheits- und außenpolitischen Ziele zu verfolgen. Wie die USA unter Trump hat auch Putins Russland wenig Interesse daran, die OSZE-Agenda zu Menschenrechten, Medienfreiheit und den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten voranzubringen.

Die KSZE/OSZE wurde im Wesentlichen als normative Institution zur Förderung kooperativer Sicherheit – auch zwischen miteinander konkurrierenden Staaten – gegründet. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden ihre institutionellen Strukturen gestärkt, um sie in die Lage zu versetzen, diese wertorientierten Funktionen in einem nunmehr günstigeren Umfeld noch effektiver wahrzunehmen. Ohne die nationale Souveränität gänzlich beiseite zu schieben, erfordern die Grundlagen der OSZE, wie in allen ähnlichen internationalen Organisationen, jedoch, dass Staaten zumindest einen geringen Teil ihrer Souveränität aufgeben, um die Sicherheit und den Wohlstand zu erlangen, der aus internationaler Zusammenarbeit erwachsen kann. Im Jahr 2018 sind diese Werte jedoch in den Vorstellungen, die die außenpolitischen Entscheidungen in den USA und der Russischen Föderation dominieren, weitgehend verschwunden. An ihre Stelle ist eine Reihe von geschäftsmäßigen Beziehungen getreten, die Vereinbarungen anstreben, die auf eng definierten nationalen Interessen beruhen. Die Diplomatie wird dabei als eine Angelegenheit zwischen

mächtigen Staatschefs betrachtet, die nur minimal durch ihre eigenen politischen Eliten eingeschränkt und weitgehend ungehindert von den komplexen Netzwerken multilateraler Institutionen, die sowohl kollektive Werte als auch gemeinsames Know-how verkörpern, agieren.

Folglich dürfte die OSZE zumindest in den nächsten Jahren und wahrscheinlich auch noch darüber hinaus vor einigen ernsthaften Herausforderungen stehen. Sie kann sich nicht länger auf die aktive Unterstützung und Kooperation der beiden mächtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten, der USA und Russlands, als treibende Kräfte für neue Initiativen oder gar für die Beibehaltung der traditionellen kooperativen Politik verlassen. Zeitweise könnten beide Staaten die kooperative Sicherheitsordnung sogar eher beeinträchtigen anstatt sie zu unterstützen. Die OSZE wird sich daher wahrscheinlich auf die Aufrechterhaltung des „*business as usual*“ konzentrieren und versuchen müssen, „unter dem Radar“ der Gegner von Multilateralismus und Globalismus in Washington und Moskau sowie in einer wachsenden Zahl europäischer Staaten zu operieren. Wie in ihren Anfangsjahren wird die OSZE wohl auf zahlreiche kleinere Staaten, von denen viele formell neutral sind und die die KSZE/OSZE seit Langem unterstützen, wie die Schweiz, Finnland, Österreich, verstärkt durch einflussreichere europäische Staaten wie Deutschland und Frankreich, angewiesen sein, um in dieser Zeit eines neuen Nationalismus und Hyperrealismus zu überleben. Letztendlich hat es die Institution mehr als verdient erhalten zu werden, und wir können nur hoffen, dass die OSZE-Region die Normen und Werte wiederentdeckt, die den Helsinki-Prozess inspiriert haben, bevor es zu spät ist.