AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 02.07.2019 | Samuel Charap & Iwan Timofejew

Ende der Vergeltung

Wie Washington und Moskau es schaffen können, ihre gegenseitige innenpolitische Einmischung zu begrenzen.

Dieser Beitrag erschien im Englischen bei War On The Rocks

Im Mai traf sich der russische Außenminister Sergei Lawrow mit seinem US-amerikanischen Amtskollegen Mike Pompeo. Nach dem Treffen teilte er mit, Russland habe vorgeschlagen, die beiden Länder sollten sich auf ein Versprechen zur gegenseitigen Nichteinmischung einigen. Dabei erinnerte er an den Briefwechsel zwischen dem US-Präsidenten Franklin Roosevelt und dem sowjetischen Außenminister Maxim Litwinow im Jahr 1933. Damals versprach Moskau im Gegenzug für die diplomatische Anerkennung durch die USA, sich nicht in die US-amerikanische Innenpolitik einzumischen, und auch Washington ging ähnliche Verpflichtungen ein. Diese Analogie war vielleicht etwas unglücklich gewählt, da beide Seiten danach im Kalten Krieg sehr wohl versuchten, sich intensiv in die innenpolitischen Angelegenheiten des anderen Landes einzumischen. Aber trotzdem könnte die Idee, Normen zur gegenseitigen Nichteinmischung aufzustellen, die beste Möglichkeit sein, um die russisch-amerikanischen Beziehungen zu stabilisieren und zu verhindern, dass sich die destruktiven Episoden der letzten Jahre wiederholen.

Dieser Artikel wurde von einem Amerikaner und einem Russen gemeinsam verfasst, also werden diejenigen, die idealisierte Siege über die andere Seite anstreben und Verhandlungslösungen ablehnen, mit den hier geäußerten Ansichten, Einschätzungen und Vorschlägen wahrscheinlich nicht zufrieden sein. Trotzdem könnte der Ansatz, den wir anbieten, das Thema nach vorn bringen, ohne die Beziehungen, die bereits jetzt kurz vor dem Zusammenbruch stehen, noch weiter zu beschädigen.

Das Risiko falscher Interpretationen und damit die Wahrscheinlichkeit

Es ist nicht unsere Absicht, uns darauf zu einigen, was in der Vergangenheit geschah. Und wir erwarten nicht, unsere jeweiligen Mitbürger davon zu überzeugen, in dieser Angelegenheit ihre Meinung zu ändern. Tatsächlich halten wir

potenziell katastrophaler Fehler nimmt zu, was für zwei Länder, die mehr als 90 Prozent der weltweiten Nuklearwaffen kontrollieren, eine beunruhigende Aussicht ist.

ein gemeinsames Verständnis darüber, was genau geschehen ist, als ersten Schritt gar nicht für notwendig. Vielmehr gehen wir von der Prämisse aus, dass die Ereignisse der Wahlen von 2016 bei den Beziehungen eine gefährliche, neue Dynamik geschaffen haben – unabhängig davon, wie das genau vor sich ging.

Und die Lage wird immer instabiler. Die bilaterale Kommunikation geht immer mehr zurück. Selbst dort, wo eindeutig gemeinsame Interessen vorherrschen, findet fast keine Zusammenarbeit statt. Beide Hauptstädte setzen vielmehr zunehmend auf das Mittel der Vergeltung und bereiten sich auf eine ernsthafte Konfrontation vor. Das Risiko falscher Interpretationen und damit die Wahrscheinlichkeit potenziell katastrophaler Fehler nimmt zu, was für zwei Länder, die mehr als 90 Prozent der weltweiten Nuklearwaffen kontrollieren, eine beunruhigende Aussicht ist. Die Beziehungen zwischen den USA und Russland erinnern an einen führerlosen Zug, der zu entgleisen droht. Die Vorstellung eines direkten Konflikts mit all seinen zwangsläufigen Folgen ist beängstigend realistisch geworden.

Keine der beiden Seiten scheint darauf vorbereitet zu sein, sich mit den Folgen der Ereignisse von 2016 zu befassen. Viele russische Politiker spielen das Problem regelmäßig herunter und sagen, die Einflussnahme habe nicht stattgefunden und hätte auch gar nicht stattfinden können. Sie erklären das, was sie als „Russophobie“ bezeichnen, mit parteipolitischen Konflikten innerhalb der US-Politik. In Washington hingegen gilt die Episode der Einmischung als ernsthaftes, dauerhaftes und parteiübergreifendes Hindernis für die Verbesserung der russisch-amerikanischen Beziehungen.

Die USA wiederum sind immer noch mit den Mueller-Ermittlungen und den damit verbundenen schweren politischen Kämpfen beschäftigt. So werden die politischen Erwägungen rund um die russisch-amerikanischen Beziehungen bestenfalls als zweitrangig betrachtet. Darüber hinaus nehmen prominente Stimmen in der US-Debatte die russischen Sorgen über die amerikanische Einmischung in die innenpolitischen Angelegenheiten Russlands nicht ernst oder betrachten sie als Versuch einer moralischen Retourkutsche.

Wir dürfen nicht annehmen, dass alles, was

Dazu kommt noch, dass die aktuellen Umstände viele Akteure dazu verleiten, die jeweils andere Seite als homogene politische

die andere Seite tut, Teil einer streng koordinierten Strategie ist.

Einheit zu sehen, in der die Entscheidungsprozesse streng reguliert, geplant und zentralisiert sind. Damit tappen sie in eine der klassischen Fallen der falschen Wahrnehmung, die von Robert Jervis beschrieben wurden. Dementsprechend machen prominente Stimmen in Washington für jede russische Aktion routinemäßig den „Kreml“ verantwortlich. In Russland wiederum betrachten einige Politiker alles, was die Amerikaner tun, als Teil eines koordinierten Plans, der angeblich dazu dient, die russischen Interessen zu untergraben. Aber in Wahrheit gibt es hinter den Fassaden der Regierung eine Vielzahl von Interessen, Büros, formellen und informellen Gruppen sowie einzelnen Individuen, die jeweils ihre eigene Agenda haben – von den führenden Politikern bis hin zu den einfachen Fußsoldaten. Sie mögen zwar manchmal gemeinsame Sache machen, aber mindestens ebenso oft handeln sie unabhängig, legen Ehrgeiz an den Tag, stehen miteinander im Wettbewerb oder kämpfen einfach um Macht oder finanzielle Mittel. Wir dürfen nicht annehmen, dass alles, was die andere Seite tut, Teil einer streng koordinierten Strategie ist.

Wenn es darum ging, was zu tun ist, um das Problem der Einmischung zu lösen, wurden in den Vereinigten Staaten meist unilaterale Schritte diskutiert, um auf das vermeintliche russische Verhalten zu reagieren. Dazu gehören insbesondere Vergeltung, der Ausbau der Cyber-Abwehr, Abschreckung und die Verteuerung zukünftiger russischer Aktionen. Ob durch Abschreckung, verstärkte Verteidigung oder angedrohte Kosten verhindert werden kann, dass sich die Art von Verhalten, die im Mueller-Bericht beschrieben wird, wiederholt, ist allerdings sehr fraglich. Dass große Cyber-Mächte grundsätzlich fähig sind, die Innenpolitik anderer Länder zu beeinflussen, liegt in der Natur des Informationszeitalters. Die Vereinigten Staaten werden anfällig bleiben – vielleicht sogar noch anfälliger als Russland, da die US-Medien offener und fragmentierter sind. Kurz gesagt, beide Seiten werden sich, um das Problem wirklich zu lösen, wahrscheinlich einschränken müssen. Und eine solche gegenseitige Selbstbeschränkung könnte durch Verhandlungen zwischen den beiden Ländern erreicht werden.

Um erfolgreich zu sein, sollten sich solche Gespräche am besten nicht nur

auf den Bereich beschränken, in dem diese Aktivitäten hauptsächlich stattfinden, also den Cyberspace. Vielmehr sollte es schwerpunktmäßig um die Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten insgesamt gehen. Wären physische Ausdrucke der E-Mails des Demokratischen Nationalkomitees aus einem Tresor gestohlen und an WikiLeaks übergeben worden, wäre das Problem grundsätzlich dasselbe gewesen. Darüber hinaus berührt das Internet auch andere Probleme, die nicht direkt mit politischer Einmischung zu tun haben. Dazu gehören beispielsweise Cyber-Kriminalität, die Ausbeutung von Computernetzwerken, der Schutz wichtiger Infrastruktur und Online-Regulierungsthemen. Und einige aktuelle Sorgen über Einmischung – beispielsweise über die Aktivitäten staatlich finanzierter Medien – reichen weit über den Cyberspace hinaus.

Aber dass sich nun langjährige Sorgen über gegenseitige Einmischung mit der Allgegenwärtigkeit des Internets verbinden, hat sich als besonders explosiv erwiesen. Man könnte darin eine Analogie zur kubanischen Raketenkrise sehen: Wie dieser Konflikt gezeigt hat, kann eine neue Technologie, die ohne Verhaltensregeln eingeführt wird, neue Arten von Instabilität hervorbringen. In den frühen 1960ern waren dies die Atomwaffen. Heute sind es das Internet und die sozialen Netzwerke. Dabei scheinen beide Seiten nicht zu wissen, wie weit sie bei ihren Handlungen gehen können – und auch nicht, wie sie auf das Verhalten der anderen Seite reagieren sollen, um „rote Linien“ ziehen zu können. Außerdem fehlt es Moskau und Washington an einer gemeinsamen Sprache, um das Problem und seine Folgen überhaupt erst zu verstehen.

Angesichts des aktuellen Klimas könnte sich ein formales bilaterales Abkommen zu den Themen der Einmischung als unmöglich erweisen. Ein bindender Verhaltenskodex könnte sich als Format besser eignen.

Auf der Suche nach angemessenen Schritten sollte also über Gespräche nachgedacht werden. Bereits lang vor Lawrows Vergleich hat sich Moskau für solche Gespräche offen gezeigt – viel offener jedenfalls als Washington. Bevorzugt Russlands aber einen Rahmen, der sich an der Litwinow-Erklärung von 1933 orientiert, ist dies wahrscheinlich kein angemessener Ausgangspunkt. Welche Optionen könnten bei möglichen Gesprächen auf dem Tisch liegen?

Ein erster Schritt für alle möglichen russisch-amerikanischen Diskussionen zum Thema könnte darin bestehen, Begriffe und Konzepte klar zu definieren. Zumindest könnten beide Seiten versuchen festzulegen, was für diesen Diskurs angemessen ist und was nicht. Dies ist momentan nicht besonders klar, und so haben es die Diplomaten schwer,

das Problem wirklich in Angriff zu nehmen.

Dazu könnte gehören, das Einmischungsproblem in einige genauer unterteilte Kategorien oder „Körbe“ aufzugliedern. Beispielsweise könnte man das Hacking- oder Leaking-Problem von den Sorgen über staatlich finanzierte ausländische Medien oder politische Aktivitäten in den sozialen Netzwerken trennen. All diese Themen werden vermutlich am besten separat voneinander diskutiert. Würde bei den Verhandlungen alles auf einmal auf den Tisch gebracht, könnten Fortschritte für beide Seiten schwierig werden.

In einem zweiten wichtigen Schritt sollten dann die relevanten Modalitäten für die einzelnen Probleme bestimmt werden. Angesichts des aktuellen Klimas der Beziehungen könnte sich ein formales bilaterales Abkommen zu den Themen der Einmischung als unmöglich erweisen. In ein solches formales Abkommen würden Politiker und Entscheidungsträger wohl kein politisches Kapital investieren – insbesondere weil es ihnen an Vertrauen mangelt, dass die jeweils andere Seite ihre Verpflichtungen auch einhält. Darüber hinaus wäre es wahrscheinlich unmöglich, ein solches Abkommen zu kontrollieren.

Anstatt eines formalen Abkommens könnte sich daher ein bindender Verhaltenskodex als Format besser eignen. In diesem Rahmen könnten bestehende gegenseitige Verpflichtungen zur Nichteinmischung neu zusammengefasst werden, darunter die Resolution 2131 der UN-Generalversammlung („Erklärung über die Unzulässigkeit des Eingriffs in inländische Angelegenheiten von Staaten“) oder die Verpflichtung zur Nichteinmischung in interne Angelegenheiten des Artikels VI der Schlussakte von Helsinki. Ein solcher Kodex könnte die Spielregeln zusammenfassen, auf die sich beide Seiten bereits geeinigt haben. Idealerweise werden darin die Formen der Einmischung festgelegt, die beide Parteien für illegitim halten. Dies garantiert vielleicht nicht, dass die gegenseitig beanstandeten Verhaltensweisen beendet werden. Und möglicherweise führt es bei den Themen, zu denen die Meinungen der Regierungen Russlands und der USA grundlegend auseinander gehen, zu keinem Konsens. Allerdings wird auch kein Konsens vorausgesetzt, und ein solcher Verhaltenskodex könnte Unsicherheiten abbauen, in beiden Ländern die Öffentlichkeit beruhigen und Standards schaffen, anhand derer zukünftiges Verhalten bewertet wird. Verpflichten sich die Staaten öffentlich zu gewissen Verhaltensweisen, wird es für sie schwieriger, sie zu verletzen.

Mit einem solchen Dokument könnten sich beide Seiten verpflichten, gewisse Aktionen zukünftig zu garantieren oder zu unterlassen. Eine dieser Verpflichtungen könnte darin bestehen, dass die Regierungen

keine politisch bedeutsamen Informationen mehr an die Öffentlichkeit bringen, die sie über staatliche Stellen erhalten haben. Ohne notwendigerweise vorauszusetzen, dass die beiden Parteien vergangene Handlungen dieser Art „zugeben“, könnte so die Art von Verhalten verhindert werden, die im Mueller-Bericht dargelegt wurde. Eine zweite mögliche Verpflichtung könnte sein, staatlichen, staatlich finanzierten oder überstaatlichen Dienststellen zu verbieten, in den sozialen Medien politische Werbung zu machen oder mithilfe geheimer Informationen politische Kampagnen zu führen. Und eine dritte könnte schließlich darin bestehen, keine öffentlichen Einschätzungen über die Qualität von Wahlen mehr abzugeben, bevor internationale Beobachter ihre Berichte vorgelegt haben. Auf Kommentare der USA über die Legitimität der russischen Wahlen hat Moskau sehr empfindlich reagiert. Ohne ihr Recht aufzugeben, ihre Meinung zu äußern, könnten sich die Politiker in Washington verpflichten, dies erst zu tun, nachdem die Berichte der Wahlbeobachter veröffentlicht wurden.

Diese Aufzählung von Möglichkeiten ist nicht abschließend. Aber sie ist ein Anfang, und einigen sich die beiden Seiten auf solche Vorschläge, könnten sie damit ein wichtiges Signal geben.

Abschließend muss noch bemerkt werden, dass ein solches Dokument angesichts der spannungsreichen Beziehungen momentan wohl nicht auf offizieller Ebene vereinbart werden kann. Der traditionelle Ablauf russisch-amerikanischer Vereinbarungen, bei denen ein Treffen der beiden Präsidenten den Ausschlag gibt, ist in diesem Fall wahrscheinlich nicht angemessen. Am besten könnte an einem solchen Verhaltenskodex auf der Ebene einer „Track-1,5-Arbeitsgruppe“ gearbeitet werden, an der Nichtregierungsexperten und ehemalige Beamte gemeinsam mit einer kleinen Anzahl amtierender Politiker teilnehmen. Dies könnte eine Gruppe von Leuten sein, die sich bereits kennen, sich gegenseitig vertrauen und bereit sind, gemeinsam zu arbeiten. Glücklicherweise verfügen die Vereinigten Staaten und Russland immer noch über eine kritische Masse solcher Menschen – wie wir hoffen, mit diesem Artikel gezeigt zu haben.

Aus dem Englischen von Harald Eckhoff



Samuel Charap
Washington, D.C.

Samuel Charap ist führender Politikwissenschaftler bei der gemeinnützigen und überparteilichen *RAND Corporation*. Zuvor war er u.a. als Fellow des *Council on Foreign Relations* im amerikanischen Außenministerium tätig.



Iwan Timofejew
Moskau

Dr. Iwan Timofejew ist Programmdirektor beim Russischen Rat für Internationale Beziehungen und beim Waldai-Diskussionsclub sowie Lehrbeauftragter an der MGIMO-Universität in Moskau.

-