

einer Großmacht, die in der Lage ist, internationale Entwicklungen zu beeinflussen; Interessen als Ausgangspunkt von Außen- und Sicherheitspolitik; die Ablehnung westlicher Sicherheitsprogramme, wie die derzeitige euro-atlantische Sicherheitsarchitektur, die NATO-Expansion und den US-Raketenabwehrschirm; die Bedeutung der Partner im Osten (China, Indien, CSTO und SCO); Energie als Machtinstrument und strategisches Objekt; nukleare Bewaffnung als Absicherung des russischen Großmachtstatus.

Eine weitere Schlussfolgerung ist, dass Hauptbestandteile der Medwedew'schen Sicherheitsinitiativen zu weiten Teilen sicherheitspolitische Dokumente Putins von 2007 und 2008 widerspiegeln. Medwedews Außen- und Sicherheitspolitik führt also bisher keine neue Denk-

weise in den russischen Diskurs über Sicherheit ein, sondern setzt die seines Vorgängers Putin fort.

Wie soll der Westen auf die Moskauer Politik antworten? Um zwischen Russland und dem Westen nachhaltig »auf Reset zu schalten« müssen die USA und Europa ihre Gespräche mit dem Kreml ausbauen und die vermeintlichen Drohungen des Westens gegenüber Russland mit offiziellen russischen Vertretern öffentlich diskutieren. Den Kreml dazu zu bewegen, seine Nullsummen-Sicherheitspolitik aus dem 19. Jahrhundert aufzugeben und den Realitäten des 21. Jahrhunderts zu begegnen, ist die große Herausforderung, die vor der westlichen Politik liegt.

*Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt*

#### Über den Autor

Oberst-Leutnant Dr. Marcel de Haas ist Senior Research Fellow am Netherlands Institute of International Relations »Clingendael« in Den Haag <http://www.clingendael.nl/>. Der vorliegende Artikel entstammt teilweise seinem Buch *Russia's Foreign Security Policy of Putin, Medvedev and Beyond*, das voraussichtlich im Februar 2010 bei Routledge veröffentlicht wird.

## Analyse

### Ein strategisches Sammelsurium. Medwedews »Strategie für die nationale Sicherheit Russlands bis zum Jahre 2020«

Von Hans-Henning Schröder, Bremen/Berlin

#### Zusammenfassung

Die russische Führung hat im Mai eine neue nationale Sicherheitsstrategie vorgelegt. In der neuen Strategie definiert sich Russland selbstbewusst als Großmacht. Als »Schlüsselsubjekt der sich herausbildenden multipolaren internationalen Beziehungen« will Russland ungeachtet seiner geringen Wirtschaftskraft neben den USA, China und anderen Großmächten eine bestimmende Rolle spielen. Allerdings ist es den Autoren der »Strategie 2020« nicht gelungen, eine geschlossene Bedrohungsvorstellung zu formulieren. Klassische sowjetische Feindbildperzeptionen stehen unverbunden neben Vorstellungen, die die Risiken der Globalisierung betonen. Die Mängel des Papiers erlauben Rückschlüsse auf die Durchsetzungsfähigkeit der Medwedew-Administration. Der Präsident war offenbar nicht in der Lage, den Diskussionsprozess über das sicherheitspolitische Konzept zu kontrollieren, die Positionen der beteiligten Behörden zu vereinheitlichen und in eine schlüssige sicherheitspolitische Strategie zu integrieren.

#### Das Grunddilemma russischer Außenpolitik

Die außen- und sicherheitspolitische Lage der Russischen Föderation ist nicht beseitenswert. Ohne verlässliche, leistungsstarke Bündnispartner, mit einer Wirtschaftskraft, die gerade der Frankreichs entspricht und einem durchschnittlichen Lebensstandard, der deutlich unter

europäischen Standards liegt, muss das Land die Kraft finden, ein riesiges Territorium und überlange Grenzen zu sichern, die Gewaltkonflikte im Nordkaukasus zu beenden und das nuklearstrategische Gleichgewicht mit den USA aufrechtzuerhalten. Zugleich will die russische Führung im postsowjetischen Raum als Ord-

nungsmacht und international als Großmacht auftreten. Russlands wirtschaftliche, militärische und politische Ressourcen reichen kaum aus, um die umfangreichen Sicherungsaufgaben erfolgreich zu lösen und darüber hinaus glaubhaft eine internationale Rolle zu spielen. In diesem Missverhältnis von Anspruch und Potential liegt das Grundproblem, mit dem die russische Außen- und Sicherheitspolitik konfrontiert ist. Die internationale Finanzkrise und der Absturz der Energiepreise, die Russlands Wirtschaft schwer belasten, haben dieses Dilemma nur noch deutlicher gemacht.

Die Anforderungen an die russische Außen- und Sicherheitspolitik sind hoch. Es bedarf einer klaren Lageanalyse, einer intelligenten Strategie und einer kunstreichen Diplomatie, um angesichts aller ökonomischen und politischen Widrigkeiten die gesteckten Ziele zu erreichen. Wie die russische Führung die Situation wahrnimmt und was ihre außen- und sicherheitspolitischen Ziele sind, formuliert sie traditionell in programmatischen Dokumenten, zu denen z. B. die Konzeption nationaler Sicherheit vom 17.12.1997 (überarbeitet am 10.1.2000), die Militärdoktrin vom 21.4.2000 und die außenpolitische Konzeption vom 15.7.2008 gehören. Im Mai hat die Medwedew-Administration eine neue Fassung der Sicherheitskonzeption vorgelegt, die »Strategie für die nationale Sicherheit Russlands bis zum Jahre 2020«. Dieses bemerkenswerte Dokument ermöglicht in zweierlei Hinsicht einen genaueren Blick auf russische Sicherheitspolitik: zum einen ist an ihr ablesbar, wie die russische Führung mit dem Missverhältnis von Zielen und Ressourcen umgeht, zum anderen wird erkennbar, wie die sicherheitspolitische Debatte geführt wird, und wieweit der neue Präsident und seine Mitarbeiter in der Lage sind, rivalisierende Behörden und die widerstreitenden Kräfte in der politischen Führung, die von Sicherheit ganz unterschiedliche Auffassungen haben, zu koordinieren und auf eine gemeinsame Politik festzulegen.

### Der Weg zur »Strategie 2020«

Eine nationale Sicherheitsstrategie ist, so die gängige russische Definition, das offiziell anerkannte System strategischer Prioritäten und Maßnahmen auf dem Feld der inneren und auswärtigen Politik, das auf lange Sicht die nationale Sicherheit und die nachhaltige Entwicklung des Staates gewährleistet. Sie wird schriftlich niedergelegt, vom Staatsoberhaupt, also Präsident Medwedew, genehmigt und hat für die gesamte Exekutive Direktivcharakter.

Die Arbeiten an der neuen Strategie begannen im Jahre 2004 auf Anweisung des damaligen Präsiden-

ten Wladimir Putin. Doch sie kamen offenbar nicht vom Fleck. Bis zum Ende von Putins Amtszeit war die Diskussion über die sicherheitspolitische Diskussion kein öffentliches Thema. Die Gründe dafür sind nicht bekannt. Es könnte sein, dass der Sicherheitsrat in der Amtszeit Igor Iwanows, des ehemaligen Außenministers, der vom April 2004 bis Juli 2007 als Sekretär des Sicherheitsrates fungierte, an Gewicht einbüßte und seine Initiativen deshalb von den »Machtstrukturen« – Verteidigungsministerium, Innenministerium und Geheimdiensten – nicht ernst genommen wurden. Nachdem Iwanow im Juli 2007 zurückgetreten war, wurde seine Position zunächst nicht wiederbesetzt – ein weiteres Indiz, dass man dem Rat in der zweiten Amtszeit Putins keine große Bedeutung zumaß. Die laufenden Geschäfte übernahm Iwanows Stellvertreter Valentin Sobolew. Erst im Mai 2008, nach der Wahl Medwedew zum Präsidenten, ernannte dieser einen neuen Sekretär des Sicherheitsrates, und zwar Nikolaj Patruschew, bis zur Regierungsumbildung Direktor des Inlandsgeheimdienstes FSB.

### Neuanfang unter Medwedew

Im Juni 2008 ordnete Präsident Medwedew die Wiederaufnahme der Arbeiten an der Sicherheitsstrategie an. Die Aufgabe wurde einer interministeriellen Arbeitsgruppe beim Sicherheitsrat übertragen, der Vertreter der Regierung, des Präsidialapparates, der Präsidialbevollmächtigten in den Föderalbezirken, der Akademie der Wissenschaften und großer Wirtschaftsunternehmen sowie Einzelexperten angehörten. Parallel hatte die Regierung, an deren Spitze nun Wladimir Putin stand, begonnen, eine »Konzeption für die langfristige sozioökonomische Entwicklung bis zum Jahre 2020« zu formulieren. Ihr Papier, das sich mit Fragen der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft befasste, wurde im Herbst 2008 fertig gestellt und am 17. November von Ministerpräsident Wladimir Putin durch Erlass in Kraft gesetzt.

Indessen durchlief der Entwurf für die Sicherheitsstrategie einen komplexen Abstimmungsprozess und eine Reihe von Prüfungsinstanzen. Der wissenschaftliche Beirat des Sicherheitsrates diskutierte Ansatz und Methoden des Papiers, die danach vom Präsidenten gebilligt wurden. Ein Entwurf, der auf dieser Basis erarbeitet wurde, wurde seit Herbst 2008 mit den Mitgliedern des Sicherheitsrates abgestimmt, d. h. mit dem Ministerpräsidenten, dem Leiter der Präsidialadministration, den Ministern für Verteidigung, Inneres und Auswärtiges, den Vertretern beider Häuser des Parlaments sowie den Chefs des Inlandsgeheimdienstes und der Auslandsaufklärung. Es wurde darüber hinaus in

bei den Leitern aller Föderalbezirke erörtert. An diesen regionalen Beratungen nahmen auch die Gouverneure und die Vorsitzenden der regionalen Parlamente teil. Das Papier wurde schließlich auch im Präsidium der Akademie der Wissenschaften behandelt. Offenbar wollte man einen breiten Konsens herstellen. Und möglicherweise wollte die Medwedew-Administration durch Einbeziehung von regionalen Eliten, Unternehmern und Wissenschaftlern verhindern, dass die neue Sicherheitsstrategie zu stark auf militärische und geheimdienstliche Interessen fokussiert war.

Anfang Februar 2009 hieß es in den russischen Medien, das Konzept sei »praktisch fertig«. Am 24. März wurde dem Sicherheitsrat ein Entwurf vorgelegt, der dann aber nicht verabschiedet wurde. Man einigte sich, die endgültige Beschlussfassung um einen Monat zu verschieben. Über die Gründe für diesen Aufschub waren mehrere Versionen in Umlauf. Offiziell hieß es, es handele sich nur um eine »technische« Überarbeitung. Doch Nikolaj Patruschew, der Sekretär des Sicherheitsrats, erklärte, es seien eine Reihe neuer, teilweise widersprüchlicher Änderungsvorschläge vorgebracht worden. Ein Mitarbeiter der Präsidialverwaltung, erklärte den Aufschub damit, dass noch einmal geprüft werden solle, ob sich aus der internationalen Finanzkrise zusätzliche Risiken für Russland ergäben. Russische Medien verbreiteten die Version, dass Präsident Medwedew die Strategie bewusst bis nach seinem Treffen mit US-Präsident Barack Obama Anfang April zurückhalten wollte, um Klarheit über die Entwicklung der Beziehungen zu den USA zu gewinnen. Welche Version nun der Wahrheit auch immer am nächsten kommt, die widerstreitenden Äußerungen zeugen von einer Vielstimmigkeit des Redaktionsprozesses und von schlechter Koordination. Anscheinend war es bis zum 24. März 2009 nicht gelungen, die Auffassungsunterschiede der Ressorts zu bereinigen, und die Akteure auf ein gemeinsames Konzept festzulegen. Am 24. April wurde der Entwurf dann nach einer Überarbeitung im Sicherheitsrat verabschiedet und dem Präsidenten zugeleitet. Dieser setzte die »Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020« am 12. Mai per Erlass in Kraft. Sie stellt nunmehr einen sicherheitspolitischen Rahmen dar, der durch eine Reihe weiterer sicherheitspolitischer Konzepte ausgefüllt und präzisiert werden soll.

### **Ein »Schlüsselsubjekt der multipolaren Beziehungen«**

Inhaltlich formuliert die »Strategie 2020« noch einmal den Anspruch Russlands auf eine führende internationale Rolle.

Selbstbewusst beginnt das Dokument mit der Feststellung: »Russland hat die Folgen der politischen und sozioökonomischen Systemkrise am Ende des 20. Jahrhunderts überwunden ...« Nationalismus, Separatismus und internationalen Terrorismus, heißt es, habe man abgewehrt, Souveränität und territoriale Integrität gewahrt, die Möglichkeiten zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit und zu Verteidigung der nationalen Interessen. Die »Strategie 2020« präsentiert also ein Russland, das die innere Krise überwunden hat, wirtschaftlich erstarkt ist und einen Platz im Kreis der anderen Großmächte einfordert.

Zugleich konstatiert das Dokument eine qualitativ neue geopolitische Situation, die entstanden ist, nachdem neue Zentren ökonomischen Wachstums und politischen Einflusses hervorgetreten sind. Zu ihnen zählt sich auch Russland als eine führende, international konkurrenzfähige Volkswirtschaft, mit einem leistungsfähigen Rüstungssektor, großem Ressourcenpotential und einer pragmatischen Politik als ein »Schlüsselsubjekt der sich herausbildenden multipolaren internationalen Beziehungen«.

Zur Verteidigung seiner nationalen Interessen will Russland zunächst auf internationales Recht und die internationalen Organisationen setzen. Die UNO und der Sicherheitsrat, in dem Russland ständiges Mitglied ist, gelten der »Strategie 2020« als zentrales Element einer stabilen Weltordnung. Respekt, Gleichberechtigung und Zusammenarbeit bei der zivilisierten Konfliktlösung sollen deren Grundlage bilden. Auch nicht-formalisierte Institutionen wie G-8, G-20, RIC (Russland, Indien, China) und BRIC (Brasilien, Russland, Indien, China) sollen stärker genutzt werden.

In der unmittelbaren Nachbarschaft setzt Russland auf multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit im Rahme der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die sie durch weitere regionale Strukturen wie die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan, Belarus, Usbekistan) und die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (Mitglieder: Kasachstan, Kirgistan, Russland, Tadschikistan, Belarus; Beobachter: Armenien, Moldawien, Ukraine) stärker vernetzen will. Die »Strategie 2020« macht deutlich, dass Russland der Integration des postsowjetischen Raumes Priorität einräumt, wohl auch mit dem Ziel, die eigene Interessensphäre sicherheitspolitisch und wirtschaftlich durchzugliedern. In der »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«, die neben den zentralasiatischen Staaten auch China einbezieht, wird ein wichtiger politischer Faktor für die Stabilisierung Zentralasiens gesehen.

Die Europäische Union figuriert in der »Strategie 2020« als ein Partner, mit dem man langfristig auf allen Gebieten – Wirtschaft, innere und äußere Sicherheit, Bildung, Wissenschaft, Kultur – zusammenarbeiten will. In der Perspektive strebt Russland im Euroatlantischen Raum ein »offenes System kollektiver Sicherheit auf präziser vertragsrechtlicher Grundlage« an. Die regionale Sicherheitsarchitektur, in der die NATO die bestimmende Kraft darstellt, ist in der Wahrnehmung der russischen Führung, die für Russland eine Großmachtrolle beansprucht, nicht mehr zeitgemäß. Ja sie bildet in der Auffassung der »Strategie 2020« eine »Bedrohung für die Gewährleistung der internationalen Sicherheit« und muss daher revidiert werden. Dies stützt Medwedews Vorschlag für eine Neuordnung der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur.

Mit der NATO ist man zur Zusammenarbeit bereit, auf der Basis von Gleichberechtigung und im Interesse gemeinsamer Sicherheit, doch kritisiert man die Aktivitäten der Allianz scharf. Insbesondere das Vorschieben militärischer Infrastruktur in Richtung auf die russischen Grenzen und die Bestrebungen der NATO eine globale Rolle zu spielen, werden getadelt. Hier macht die »Strategie 2020« noch einmal deutlich, dass Russland das atlantische Militärbündnis, das auf viele Staaten Ostmitteleuropas und des postsowjetischen Raums große Anziehungskraft ausübt, als gefährlichen Rivalen wahrnimmt und seinen Einfluss zurückdrängen will. Dennoch setzt das Dokument auf Zusammenarbeit, die man auch den USA anbietet, mit denen man in den Bereichen nukleare Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen kooperieren will.

Grundlegend für die Abwehr der möglichen Bedrohungen ist aber – und da setzt die »Strategie 2020« einen innenpolitischen Akzent – die Garantie sozialer Stabilität im Inneren, das friedliche Einvernehmen der Ethnien und der Religionsgruppen, die Steigerung des Wirtschaftswachstums, die Hebung des Lebensstandards und ein Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft. Damit thematisiert der Text implizit das Grunddilemma russischer Außenpolitik, das Missverhältnis zwischen Anspruch und Ressourcen: Innere Stabilität und eine erhebliche Steigerung der Wirtschaftsleistung sind notwendig, sonst kann Russland seine Großmachtrolle nicht glaubwürdig spielen.

## Allerlei Bedrohungsperzeptionen

Der Anspruch, dass Russland in einer multipolaren Welt eine Großmachtrolle übernehmen will, ist aber Konsens und darauf basiert die gesamte Strategie. Jenseits dieses

grundlegenden Einvernehmens sind jedoch eine Reihe divergenter Auffassungen erkennbar. Insgesamt ist das Dokument deutlich umfangreicher geraten als das Vorgänger dokument. Es umfasst 7.300 statt 5.000 Wörter und behandelt in 112 Abschnitten so unterschiedliche Themen wie nationale Verteidigung Wirtschaftswachstum, Gesundheitswesen, Umweltschutz und Kultur und deren Bedeutung für Russlands nationale Sicherheit. Dabei entfaltet die Strategie ein breites Spektrum an Bedrohungsvorstellungen.

Im Kapitel »Die Welt von heute und Russland: Zustand und Entwicklungstendenzen« orientieren sich die Autoren vor allem an globalen Risiken. Bedrohungen für die nationalen Interessen Russlands gehen dort aus vom einseitigem Einsatz von Gewalt in internationalem Beziehungen – dies ist offensichtlich auf die USA und die NATO gemünzt –, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die das Risiko beinhaltet, dass diese Waffen in die Hände von Terroristen fallen könnten, rechtswidrige Aktivitäten in den Bereichen Kybernetik, Biologie und Hochtechnologie, globaler Informationskrieg und die Destabilisierung der Wirtschaftsentwicklung und der demokratischen Institutionen. Zu den Bedrohungen zählen ferner Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Separatismus, demographische Probleme, Migration, Drogen- und Menschenhandel, die organisierte Kriminalität, die Verbreitung von Pandemien und der Wassermangel. Hier werden Risikofaktoren aufgezählt, die sich mit Ausnahme der Spalte gegen USA und NATO so auch in Bedrohungsanalysen anderer europäischer Staaten wieder finden. Festzuhalten ist dabei, dass in der zitierten Aufzählung von einer unmittelbaren militärischen Bedrohung Russlands nicht die Rede ist.

Im Kapitel »Nationale Verteidigung« dagegen gilt die Kritik der »Politik einer Reihe führender Staaten im Ausland, die eine dominierende Überlegenheit im militärischen Bereich anstreben, vor allem bei strategischen Nuklearkräften...« Gemeint sind offensichtlich die USA, die auch wegen der Absicht getadelt werden, unilateral ein globales Raketenabwehrsystem aufzubauen und den Kosmos zu militarisieren. Im Kapitel »Staatliche und gesellschaftliche Sicherheit« stellt die Spionage durch fremde Dienste und Einzelpersonen die Hauptbedrohung dar, dann die Tätigkeit terroristischer Organisationen. Es fällt ins Auge, dass ausländische Spionage hier als Bedrohung vor Terrorismus rangiert, obgleich sich im Nordkaukasus die Anschläge auf Sicherheitskräfte häufen und sich mehrere Republiken der Region am Rande des Bürgerkrieges befinden. Das Kapitel »Hebung des Lebensstandards der

russischen Bürger« definiert eine ganz andere Kategorie von Bedrohungen. Hier wird vor allem die internationale Finanzkrise genannt, aber auch der Kampf um Energie, Wasser und Lebensmittel sowie die technologische Rückständigkeit Russlands. Die Hebung des Lebensstandards wird als ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen gesehen. Stabile Versorgung mit Lebensmitteln und erschwinglichen Arzneimitteln gilt hier als wichtiges Ziel einer nationalen Sicherheitsstrategie. Im Wirtschaftskapitel geht es den Autoren vor allem um den Ausbau der weiterverarbeitenden Industrie, durch die Russland vom Rohstoffexport unabhängiger werden soll. Als Ziel wird formuliert, Russland mittelfristig in die Reihe der fünf Volkswirtschaften mit der weltweit höchsten Wirtschaftsleistung aufsteigen zu lassen. Auch die disproportionale Entwicklung der russischen Regionen, der Rückstand von Wissenschaft und Technologie und die Mängel des Gesundheitswesens, die Verfälschung der russischen Geschichte und die Gefahren des Klimawandels gelten als Sicherheitsrisiko.

Insgesamt kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in der »Strategie 2020« Autoren mit ganz unterschiedlichen Bedrohungsauffassungen am Werke sind. Klassische sowjetische Feindbildperzeptionen stehen unverbunden neben Vorstellungen, die auf die Risiken der Globalisierung abheben. Der Schlussredaktion ist es nicht gelungen, diese Auffassungen zu homogenisieren und zu einem konzisen Bedrohungsbild zusammenzufassen. Die »Strategie 2020« ist ein Kompromisspapier, das konkurrierende Auffassungen verschiedener Institutionen zusammenfasst, ohne den Versuch zu unternehmen, sie zu vereinheitlichen.

### Messziffern für Sicherheit

Der Redaktion ist dieser Mangel wohl bewusst gewesen. Daher haben sie in einem knappen Schlussabschnitt eine Art Katalog von Kriterien für die Messung von Bedrohungen aufgestellt. Die Liste führt folgende sieben Messziffern auf, an denen in Zukunft der Zustand der nationalen Sicherheit gemessen werden soll:

- Die Arbeitslosenquote.
  - Der Grad der sozialen Ungleichheit (gemessen an der Relation der Einkommen der 10 % Reichsten zum Einkommen der 10 % Ärmsten).
  - Die Inflationsrate.
  - Die interne und externe Staatsverschuldung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.
  - Der Mitteleinsatz für Gesundheitswesen, Kultur, Bildung und Wissenschaft in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.
  - Das Niveau der jährlichen Modernisierung von Waffensystemen und militärischem Gerät.
  - Das Vorhandensein von militärischem und ingenieur-technischem Fachpersonal.
- Diese Liste ist insofern bemerkenswert, als sie Prioritäten aufstellt, die mit dem Rest des Textes nur schwer in Übereinstimmung zu bringen sind. Manche Fragen wie Spionage und terroristische Aktivitäten werden in dem Kriterienkatalog gar nicht berührt, Wirtschaftswachstum und Investitionen tauchen allenfalls indirekt auf, Rüstung und Umfang des militärischen Potentials erscheint eher beiläufig. Soziale Sicherheit rangiert deutlich vor militärischer Sicherheit. Nationale Sicherheit wird an sozialer Stabilität gemessen nicht an Wirtschaftskraft oder militärischem Potential. Offenbar haben sich im Schlussabschnitt Innen- und Sozialpolitiker gegen Außenpolitiker, Militärs und Geheimdienste durchgesetzt.

### Ein unfertiges Dokument

Insgesamt ist die »Strategie für die nationale Sicherheit Russlands bis zum Jahre 2020« ein unfertiges Dokument, das keine umfassende Risikoanalyse versucht, sondern lediglich die potentiellen Bedrohungen auflistet. Der Text erweckt den Eindruck, dass jeder Abschnitt von einer anderen Behörde formuliert worden ist. Die »Strategie 2020« versucht gar nicht, eine schlüssige, durchstrukturierte Risikoanalyse zu formulieren, sie stellt bloß Bedrohungsvorstellungen zusammen. Welche der konkurrierenden Auffassungen aus dem Sammelsurium von Risikoideen in Zukunft Politik bestimmen werden – die Angst des FSB vor ausländischer Spionage, die Furcht der Militärs vor der NATO, die Sorge der liberalen Ökonomen um das Wirtschaftswachstum oder die Angst des Establishment vor sozialen Unruhen –, darauf gibt die »Strategie« keine Antwort.

Der Zustand der Sicherheitsstrategie erlaubt Rückschlüsse auf die innere Verfassung der Medwedew-Administration. Es gilt festzuhalten, dass es über Ressortgrenzen und unterschiedliche Weltsichten hinaus einen Grundkonsens in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik gibt. Dazu gehört der Anspruch Russlands, als Großmacht anerkannt zu werden, der Wille, die Kontrolle über die Bodenschätze zu wahren, und die Absicht, die soziale Stabilität im Lande aufrechtzuerhalten. Die russische Führung wird sich gegen eine Öffnung des Energiemarktes ebenso zu Wehr setzen wie gegen »democracy promotion« und die Förderung zivilgesell-

schaftlicher Strukturen von außen. Ein »oranges Szenario« – eine Entwicklung wie 2004/5 in der Ukraine – ist für die Medwedew-Administration ebenso unannehmbar wie seinerzeit für Putin.

Die Tatsache, dass die »Strategie 2020« auch Fragen der Wirtschaftsentwicklung thematisiert, zeigt, dass Medwedew und Putin die Lage Russlands realistisch einschätzen. Indem sie auf Wirtschaftswachstum setzen, schlagen sie den einzigen möglichen Weg ein. Nur durch steigende Wirtschaftsleistung kann Russland sich die Mittel verschaffen, um seinen Anspruch, Großmacht zu sein, zu untermauern. Internationale Geltung und Sicherheit kann es nur durch weiteren Ausbau der Volkswirtschaft, durch beschleunigte Innovation und Förderung von Wissenschaft und Technologie erreichen. Die Formel, die Medwedew bei der Präsentation der »Strategie 2020« prägte – »Sicherheit durch Entwicklung« –, fasst dies präzis zusammen.

Andererseits erweckt das Dokument aber den Eindruck, dass der Präsident und sein Team nicht in der Lage waren, den Diskussionsprozess über das sicherheitspolitische Konzept zu kontrollieren und die Positionen der beteiligten Behörden in einen schlüssigen Argumentationszusammenhang zu integrieren. Der Großmachtanspruch ist zwar Konsens, doch über den richtigen Weg zu seiner Umsetzung herrschen unterschied-

liche Vorstellungen. Anscheinend hat sich Medwedew ein Jahr nach seinem Amtsantritt im Behördenapparat noch nicht durchsetzen können. Dass Geheimdienste und die militärische Führung eine eigene Weltwahrnehmung haben, kann nicht erstaunen, doch ist es Aufgabe des Präsident, sich die Apparate unterzuordnen und ihre Risikoanalysen in eine übergreifende, politisch definierte Bedrohungsvorstellung zu integrieren. Dies leistet die »Strategie 2020« nicht. Es mag sein, dass die Person des Sekretärs des Sicherheitsrates hier eine Rolle spielt. Nikolaj Patruschew war lange Direktor des FSB. Seine Affinität zur Arbeit der Geheimdienste und sein Wunsch, den Sicherheitsrat zu einem wirksamen Kontrollapparat auszubauen, finden ihren Niederschlag in der nationalen Strategie. Die Präsidialadministration hat dies nicht verhindert. Allerdings – und dies wird insbesondere im Schlusskapitel an den Messziffern für Sicherheit deutlich – waren die Wirtschafts- und Sozialpolitiker stark genug, ihre Vorstellungen an herausgehobener Stelle in die Sicherheitsstrategie einzubringen. Diese Ideen ähneln denen, die Präsident Medwedew immer wieder öffentlich formuliert hat. Man kann also davon ausgehen, dass er zwar den sicherheitspolitischen Prozess nicht kontrolliert, doch stark genug ist, seine eigenen Positionen sichtbar einzubringen.

#### *Über den Autor*

Hans-Henning Schröder lehrt osteuropäische Zeitgeschichte an der Universität Bremen.

#### *Lesetipps*

- Strategija nazionalnoj besopasnosti Rossijskoj Federazii do 2020 goda. Utvershdena Ukasom Presidenta Rossijskoj Federazii ot 12 maja 2009 g. – 537 <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>, 14. Mai 2009 (der Originaltext der Sicherheitsstrategie. Eine Übersetzung in eine westliche Sprache liegt bisher öffentlich nicht vor)
- Dmitri Trenin: Russia – The Loneliness of an Aspiring Power Center, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2009, S. 142–153
- Olga Oliker; Keith Crane; Lowell H. Schwartz; Catherine Yusupov: Russian Foreign Policy – Sources and Implications. RAND PROJECT AIR FORCE Prepared for the United States Air Force. Approved for public release; distribution unlimited, S. Monica: Rand 2009 [http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG768.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG768.pdf). 15. April 2009