

Von der Redaktion

На дачу – in die Sommerpause

Die »Russland-Analysen« machen im Juli und im August wie üblich Sommerpause. Es ist nun so gut wie sicher, dass sie nach der Sommerpause weiter erscheinen werden. Die nächste Nummer – Russland-Analysen 187 – erscheint am 10. September 2009. Vorerst wünschen wir unseren Lesern aber erholsame Ferien.

Die Russland-Analysen-Redaktion
Matthias Neumann, Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder

Analyse

Medwedews Sicherheitspolitik: Eine vorläufige Einschätzung

Von Marcel de Haas, Den Haag

Zusammenfassung

Präsident Medwedew ist seit mehr als einem Jahr im Amt, so dass dies ein passender Moment für eine vorläufige Einschätzung seiner externen Sicherheitspolitik anhand einer Analyse seiner wichtigsten sicherheitspolitischen Dokumente und Erklärungen ist. Im Juli 2008, einige Monate nach seiner Amtseinführung, veröffentlichte Medwedew sein erstes großes Sicherheitsdokument, das außenpolitische Konzept. Kurz nach dem russisch-georgischen Konflikt im August 2008 stellte Medwedew eine zweite sicherheitspolitische Initiative vor, diesmal in Form einer Erklärung wichtiger politischer Prinzipien. Im folgenden Monat, im September 2008, verabschiedete Putins Nachfolger eine spezielle Strategie für die Arktisregion. Und im Mai 2009 ratifizierte Präsident Medwedew Russlands erste Nationale Sicherheitsstrategie. Eine überarbeitete Fassung der russischen Militärdoktrin – neben der Strategie und dem außenpolitischen Konzept der dritte Pfeiler der »Troika« der sicherheitspolitischen Hierarchie des Landes – wird im Verlauf des Jahres 2009 erwartet.

Das außenpolitische Konzept vom Juli 2008

Am 12. Juli 2008 unterzeichnete Medwedew eine Neuauflage des außenpolitischen Konzeptes und veröffentlichte damit sein erstes Sicherheitsdokument als Präsident. Die hervorstechenden Punkte in diesem Dokument behandeln den internationalen Status Russlands, euro-atlantische Sicherheitsstrukturen und die (sicherheitspolitische) Kooperation mit östlichen Akteuren. Die internationale Position Russlands beschreibt das außenpolitische Konzept als die einer Großmacht mit einer vollständig entwickelten Rolle in globalen Angelegenheiten und als ein zentraler Pol der modernen Welt. Aufgrund seines wieder entstehenden Status einer »Groß- oder »Super«macht nimmt Russland für sich in Anspruch, auf internationale Entwicklungen beträchtlichen Einfluss auszuüben. Mit der Betonung seiner starken internationalen Position machte das außenpolitische Konzept gleichzeitig klar, dass Russland die Rechte und legitimen Interessen seiner Bürger im In- und auch im Ausland schützen wird.

In Hinblick auf die euro-atlantische Sicherheit beschrieb das außenpolitische Konzept den Willen Moskaus, ein anderes kollektives System für Sicherheit und Zusammenarbeit in der Region zu schaffen als das gegenwärtig vom Westen installierte und bekräftigte gleichzeitig die Einheit der euro-atlantischen Region. Darüber hinaus wies es eine erneute Erweiterung der NATO zurück, vor allem im Fall der Ukraine und Georgiens. Das Dokument wiederholte außerdem die Moskauer Ablehnung des geplanten US-Raketenabwehrschildes in Europa.

Starke Betonung legte das Konzept auf den Osten: Es kündigte eine Verstärkung seines Engagements innerhalb der russisch-indisch-chinesischen Troika an, stärkere bilaterale Beziehungen zu China und Indien und eine Vertiefung der russisch-chinesischen strategischen Partnerschaft. Außerdem erwähnte das außenpolitische Konzept explizit die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (Collective Security Treaty Organization, CSTO) – eine militärische Allianz von sieben

GUS-Staaten unter russischer Führung – als Schlüsselement zum Erhalt von Stabilität und zur Gewährleistung von Sicherheit in der GUS. Es bezog sich zudem auf die Rolle der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (Shanghai Cooperation Organization, SCO) – eine politische, ökonomische und sicherheitspolitische Gruppierung bestehend aus Russland, China und vier zentralasiatischen GUS-Staaten – bei der Schaffung eines Partnerschaftsnetzwerks in der asiatisch-pazifischen Region.

Das außenpolitische Konzept legte die aktuellen politischen Prioritäten Moskaus deutlich dar. Es betonte, Russland habe seinen internationalen Status wiedererlangt und verfolge eigene nationale Interessen, statt von den Wünschen anderer Akteure beeinflusst zu werden. Diese Feststellung wiederholte Aussagen aus Putins Sicherheitsdokumenten von 2007 und 2008. Auch der russisch-georgische Konflikt im August 2008 kann als politische Aktion, in der sich diese Sichtweisen widerspiegeln, betrachtet werden. Die Zurückweisung westlicher Sicherheitsaktionen – wie etwa die bestehende euroatlantische Sicherheitsarchitektur, die NATO-Erweiterung und die US-Raketenabwehr – ist in der späten Phase von Putins zweiter Amtszeit Teil der russischen Sicherheitspolitik geworden; Medwedew lancierte den Vorschlag einer neuen euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur im Juni 2008. Die Betonung von Partnern im Osten – Staaten und Organisationen – fiel zusammen mit Moskaus engeren Verbindungen zu China und dem in den letzten Jahren stattgefundenen Ausbau der von CSTO und SCO von einem Vertrag beziehungsweise einer Gruppierung zu vollständig entwickelten Organisationen.

Das außenpolitische Konzept widmete dem Thema Energie ein beträchtliches Maß an Aufmerksamkeit, und zwar sowohl in Bezug auf Sicherheit als auch auf Ressourcen. Auch dies bedeutet Kontinuität mit Äußerungen Putins aus den Jahren 2007 und 2008. Da Moskau in der Lage ist, große Mengen Energie zu produzieren und diese Fähigkeit als Machtinstrument einsetzt – besonders während der Gaskonflikte mit der Ukraine – sind Energiefragen zu einem festen Bestandteil des Moskauer Nachdenkens über Sicherheit geworden.

Ein weiterer struktureller Aspekt der Denkweise des Kremls in Sachen Sicherheit, der im außenpolitischen Konzept zum Ausdruck kam, ist die Bedeutung, die aus dem Umstand Nuklearmacht zu sein, resultiert. Das Dokument erwähnte mehrfach die Wichtigkeit der strategischen nuklearen Abschreckung, vermerkte jedoch auch die Option von Verhandlungen zur Reduzierung der Nuklearwaffen.

Indem dieses Dokument einerseits stärkere Verbindungen zu Indien, China, CSTO und SCO und andererseits die Ablehnung der gegenwärtigen (westlich orientierten) europäischen Sicherheitsstruktur betont, vermittelt es insgesamt den Eindruck, Russlands Interesse an der Suche nach Sicherheitsarrangements verlagere sich von West nach Ost.

Die außen- und sicherheitspolitischen Prinzipien vom August 2008

Kurz nach dem russisch-georgischen Konflikt legte Präsident Medwedew in einem Fernsehinterview am 31. August seine Sicht auf die Außen- und Sicherheitspolitik ausführlicher dar, und stellte dazu fünf Prinzipien vor, an denen sich russische Aktionen aller Voraussicht nach orientieren würden:

- Internationales Recht muss Priorität haben;
- Das US-dominierte unipolare System soll von Multipolarität abgelöst werden;
- Russland hat kein Interesse daran, sich zu isolieren und strebt freundschaftliche Beziehungen auch mit dem Westen an;
- Russland sieht es als Priorität an, Russen zu schützen, wo immer sich diese befinden;
- Russland wird auf jeden aggressiven Akt gegenüber seinen Bürgern oder Russland reagieren;
- Russland hat in bestimmten Regionen privilegierte Interessen.

Die militärischen Aktionen Russlands in Georgien färbten die westlichen Reaktionen auf Medwedews Prinzipien. Da Russland gerade nicht nur in die abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien sondern auch in das eigentliche Georgien einmarschiert war, bezweifelten Kritiker die russische Verbindlichkeit gegenüber dem Primat des internationalen Rechts. Die Unzufriedenheit Russlands mit dem unipolaren System und der US-Politik genauso wie die Feststellung, Russen im Ausland Schutz zu gewähren, sind traditionelle Aussagen russischen Denkens in Punkto Sicherheit. Im Licht des russischen Konflikts mit Georgien erhielt der Bezug auf den Schutz russischer Minderheiten jedoch eine neue Konnotation. Russland rechtfertigte seinen Militäreinsatz in den abtrünnigen georgischen Regionen mit der Behauptung, dieser sei zum Schutz der russischen Minderheit in Südossetien notwendig gewesen. Folgerichtig und entsprechend der Präsenz russischer Minderheiten auf ihrem Territorium betrachteten Estland und Lettland Medwedews Äußerungen als Bedrohung. Teilweise umstritten war die Geltendmachung der »privilegierten Interessen« durch Russland, vor allem mit Blick auf Georgien und die Ukraine; sie betonte die russische

Sichtweise, der zufolge das Gebiet der früheren Sowjetunion die eigene Einflussosphäre darstelle, aus der sich der Westen heraushalten solle.

Die Nationale Sicherheitsstrategie bis 2020 vom Mai 2009

Am 12. Mai 2009 unterzeichnete Medwedew ein Dekret, das die »Nationale Sicherheitsstrategie der russischen Föderation bis 2020« verabschiedete. Die Sicherheitsstrategie ersetzte die Nationalen Sicherheitskonzepte von 1997 (Jelzin) und 2000 (Putin). Sie versteht Sicherheit in einem weiten Sinn und beinhaltet Kapitel zu Entwicklungen im Bereich internationaler Sicherheit, nationaler Interessen, Prioritäten und Bedrohungen und garantiert nationale Sicherheit im Bereich militärischer Sicherheit und Verteidigung sowie soziale Sicherheit, Wohlfahrtsfürsorge, Ökonomie, wissenschaftlich-technologische Bildung, Gesundheitsversorgung, Kulturförderung und Umweltschutz.

Als nationale Interessen listete das Dokument Verteidigung sowie staatliche und soziale Sicherheit als erste Prioritäten Russlands auf, gefolgt von sozialen und ökonomischen Belangen wie der Steigerung der Lebensqualität und Wirtschaftswachstum. Laut Nationaler Sicherheitsstrategie hängt die Fähigkeit Russlands, seine nationale Sicherheit zu verteidigen in erster Linie vom ökonomischen Potential des Landes ab.

Für den militärischen Bereich betonte das Papier, dass ein Gleichgewicht der strategischen Nuklearwaffen mit den USA erreicht oder erhalten werden solle. Darüber hinaus erklärte es, Russland solle sich zu einer globalen Macht entwickeln, nachdem es bereits eine führende Kraft bei der Beeinflussung weltweiter Prozesse sei. Ein weiteres Interesse galt dem Schutz russischer Bürger im so genannten »nahen Ausland«.

Die Sicherheitsstrategie betonte die Interdependenz von ziviler Stabilität und nationaler Sicherheit indem sie feststellte, sozioökonomische Entwicklung sei genauso wichtig wie militärische Sicherheit. Eine hoch ambitionierte ökonomische Zielsetzung der Strategie ist es, die weltweit fünftgrößte Ökonomie gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu werden (Russland war 2008 laut IWF und CIAWorld Factbook auf Platz acht).

Traditionell ist ein zentrales Element russischer Strategiepapiere das Gefühl der Bedrohung. Was diese Bedrohungen angeht, verwies Medwedews Strategiepapier auf die Politik einer großen Zahl von führenden Ländern, die militärische Überlegenheit im Aufbau strategischer nuklearer und konventioneller Waffen suchen und unilateral Raketenabwehrsysteme entwickeln sowie Gegenden militarisieren, die ein neues Wettrüsten aus-

lösen könnten. Weitere Bedrohungen sind die »Expansion der NATO in der Nähe der russischen Grenzen« sowie Versuche, der Militärallianz eine globale Rolle zuzusprechen. Die Nichterfüllung internationaler Waffenkontrollabkommen stellt eine weitere Bedrohung dar. Energiesicherheit wurde nun ebenfalls als Bedrohung angeführt, begründet durch die Feststellung, der Wettbewerb um Energieressourcen könnte Spannungen hervorrufen, die im Einsatz militärischer Gewalt in der Nähe der russischen Grenzen oder der Grenzen seiner Verbündeten eskalieren könnten. Zusätzlich zu äußeren Bedrohungen führte das Dokument Gefahren im eigenen Land wie demographische Probleme, Armut, ungenügende Gesundheitsversorgung, Terrorismus, Separatismus, radikale und extremistische Strömungen, das organisierte Verbrechen, Korruption und die Gefahr weltweiter Pandemien an.

Insgesamt demonstrierte die Nationale Sicherheitsstrategie eine ausgewogene Herangehensweise an die gesamte Bandbreite der Dimensionen von Sicherheit. Ihre auswärtige und militärische Dimension nahm sieben seiner 16 Seiten in Anspruch. Die übrigen Seiten behandelten andere und vor allem inländische Sicherheitsbelange. Die Strategie ist also mehr als ein Dokument, das sich einfach nur an militärischen Fragen orientiert. An dem Punkt, an dem es jedoch Bedrohungen der Sicherheit von außen behandelte, spiegelte sich in dem Übergewicht der (militärischen) Bedrohung aus dem Westen die traditionelle russische Einstellung in Sicherheitsfragen wider – Ängste, das Land sei von Feinden umgeben und die daraus resultierende Notwendigkeit, Verbündete zu suchen und Pufferzonen gegen diese Gefahren zu schaffen.

Die Sicherheitsstrategie führt eine Vielzahl von Zielen an, die bezüglich sämtlicher Dimensionen von Sicherheit erreicht werden sollen; ob dies geschieht, wird sich erst noch zeigen. Die Strategie benennt jedoch als erstes Sicherheitsdokument eine Anzahl von Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenrate und Niveau militärischer Modernisierung. Werden diese Indikatoren überwacht und die Politik entsprechend ausgerichtet, sind die Chancen, die Ziele zu erreichen, besser als ohne die Schaffung solcher Messlatten.

Genauso wie Putins Nationales Sicherheitskonzept aus dem Jahr 2000 Themen reflektierte, die durch den Kosovo-Konflikt von 1999 entstanden waren, zeigte auch die Nationale Sicherheitsstrategie Prioritäten der gegenwärtigen Politik aus. Am wichtigsten war dabei der Wunsch, Russland solle sich in eine globale Macht verwandeln. Dieses Bestreben stellte deutlich eine Fortsetzung des Denkens der letzten Jahre von Putins Präsi-

deutschaft dar. In dieser Zeit behaupteten russische Führungspersonen, andere Länder könnten die russischen Interessen nicht länger ignorieren, da Russland einen großen Teil seines verlorenen Status wiedererlangt habe. Weitere kontinuierlich beibehaltene Positionen russischer strategischer Politik waren die Ablehnung einer erneuten NATO-Erweiterung und des US-Raketenabwehrschields in Europa, Bestrebungen, eine neue europäische Sicherheitsarchitektur voranzutreiben und die Betonung der Notwendigkeit einer Modernisierung der russischen Streitkräfte. Ein weiterer wesentlicher wiederkehrender politischer Punkt war der Schutz der russischen Bürger im »nahen Ausland«, der von Moskau verwendet wurde, um seinen Einmarsch in Georgien im August 2008 zu rechtfertigen. Der Bezug der Nationalen Sicherheitsstrategie auf die Bedeutung der russischen Militärkontingente, die in Konfliktzonen internationale Stabilität beförderten, war wahrscheinlich auch auf Abchasien und Südossetien gemünzt.

Das Thema Energie hat im russischen Sicherheitsdiskurs seit Putins zweiter Amtszeit als Präsident an Gewicht gewonnen. Bezeichnend für die zentrale Bedeutung, die Energiefragen (Ressourcen und Sicherheit) zugemessen wird, ist, dass die Sicherheitsstrategie das Thema mehr als fünf Mal behandelte, und zwar in den Kapiteln »Russland in der Weltwirtschaft«, »Nationale Verteidigung«, »Anhebung des Lebensstandards« und »Wirtschaftswachstum«. Das Strategiepapier beschrieb Energie als Machtinstrument, das den Moskauer Einfluss auf internationalem Parkett stärkte und als Ressource, die zur strategischen Abschreckung eingesetzt werden kann. Letzteres war möglicherweise ein Hinweis auf die Politik des Energieversorgungsstopps zu ökonomischen aber auch zu politischen Zwecken gegenüber Belarus beziehungsweise der Ukraine, wie im Januar 2009 wieder demonstriert wurde. Die Nationale Sicherheitsstrategie beschrieb Energie nicht nur als Machtinstrument, sondern auch als ein strategisches Moment von Sicherheit. Sie stellte fest, dass die zunehmend knapper werdenden Energieressourcen zur Bedrohung werden können, wenn energiearme Staaten versuchen, Kontrolle über Objekte zu gewinnen, die energiereiche Staaten wie Russland in der Hand haben. Dadurch könnten bewaffnete Konflikte entstehen. Neben Zentralasien und dem Kaspischen Meer wurde die Arktis als wichtigste Energiequelle bezeichnet. Dieser Ansatz korrespondierte mit der von Medwedew im September 2008 bekräftigten Arktisstrategie des Kremls für 2020 und darüber hinaus.

Laut Sicherheitsstrategie kommen die zentralen militärischen Bedrohungen aus dem Westen, also von den

USA und der NATO. Der Bezug auf die Nichterfüllung internationaler Waffenkontrollabkommen meinte wahrscheinlich die einseitige Aufhebung des Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM) durch die USA im Jahr 2002 sowie die Weigerung der NATO-Mitgliedstaaten, den Adapted Conventional Forces in Europe Treaty (CFE) von 1999 zu ratifizieren, was Russland im Dezember 2007 dazu veranlasst hat, diesen Vertrag vorläufig außer Kraft zu setzen.

Die Aussagen der Sicherheitsstrategie zu Nuklearwaffen waren ambivalent. Auf der einen Seite betonte Russland die Modernisierung seiner strategischen nuklearen Abschreckung, wahrscheinlich um ein Gegengewicht zu seinen schwachen konventionellen Streitkräften zu schaffen und seine Position als Supermacht zu unterstreichen. Das Strategiepapier konzentrierte sich also auf den Erhalt eines nuklearen Gleichgewichts mit den USA – als Antwort auf deren Raketenabwehrschild in Europa und eine vermutete US-Nuklearschlagdoktrin. Auf der anderen Seite schlägt die russische Sicherheitsstrategie auch nukleare Abrüstung vor. Da ein Großteil der russischen nuklearen Abschreckung veraltet ist, zielten die im Mai 2009 mit den USA aufgenommenen Gespräche über eine Reduzierung der Nuklearwaffen höchstwahrscheinlich auf eine Zerstörung der überholten Nuklearwaffen und die Beibehaltung der modernen ab.

Resümee

Im Laufe seines ersten Amtsjahrs stellte Präsident Medwedew drei grundsätzliche Erklärungen zur Sicherheitspolitik vor: das außenpolitische Konzept, eine Erklärung über Schlüsselprinzipien der Politik und die Nationale Sicherheitsstrategie. Vergleichend lässt sich feststellen, dass sie sich alle ähneln. Erstens betonen alle eine multipolare Welt, die sich an internationalem Recht orientiert und nicht unilateral durch die USA dominiert wird. Zweitens führen alle drei Russlands Willen zur Kooperation und zu freundschaftlichen Beziehungen mit allen Ländern einschließlich des Westens an. Drittens unterstreichen alle Sicherheitsentwürfe den Schutz russischer Landsleute im Ausland als politische Priorität. Und viertens stellen alle Pläne – ob offen oder verdeckt über andere Punkte – fest, dass Russland in bestimmten Regionen wie dem Gebiet der früheren Sowjetunion privilegierte Interessen hat.

Während Medwedews Erklärung vom August 2008 sich darauf beschränkte, politische Prinzipien zu benennen, erläuterten das außenpolitische Konzept und die Nationale Sicherheitsstrategie politische Programme im Detail. Folgende politischen Prioritäten führten beide übereinstimmend an: Russlands Rückkehr zum Status

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-Raketenabwehrschild; die Betonung 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. Medwedew's 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.

Medwedew's »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 Feindbilderperzeptionen 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 Russische Föderation ist nicht beneidenswert. 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-