

Terrorismus in Russland: von der existenziellen Bedrohung zum Sicherheitsrisiko und einer konzeptionellen Sackgasse

Aglaya Snetkov, Zürich

Zusammenfassung

Russlands Krieg gegen den Terrorismus dauert nun schon über einem Jahrzehnt. Wie der Terroranschlag vom 24. Januar 2011 auf dem Flughafen Domodedowo gezeigt hat, ist die Gefahr weiterer Anschläge jedoch nicht so schnell gebannt. Der vorliegende Beitrag stellt Russlands Umgang mit dem Terrorismus seit 1999 dar und vertritt die Position, dass die Terrorgefahr, die anfangs als eine existenzielle Bedrohung für den russischen Staat und die Nation dargestellt wurde, in den letzten Jahren zu einem bloßen Sicherheitsrisiko herabgestuft wurde. Da sich die russische Führung bezüglich der Ausrichtung ihrer Strategie zur Terrorismusbekämpfung gegenwärtig allem Anschein nach in einer konzeptionellen Sackgasse befindet, schließt die Autorin mit einer pessimistischen Prognose. Russland wird das Terrorproblem in den nächsten fünf Jahren nicht erfolgreich bewältigen können.

Domodedowo und die Kontextualisierung des Krieges gegen den Terror

Am 24. Januar 2011 wurde Moskau durch einen Selbstmordanschlag im Ankunftsgebiet des internationalen Terminals von Russlands größtem Flughafen Domodedowo erschüttert. 37 Menschen kamen ums Leben, Dutzende wurden verletzt. Dieser jüngste Anschlag reiht sich ein in eine Serie von Terroranschlägen, die in den vergangenen Jahren auf die Transportinfrastruktur und das Zentrum Russland verübt wurden, mit der kleinen Veränderung, dass dieses Mal allem Anschein nach ausländische Staatsbürger zur Zielgruppe erkannt wurden.

Experten haben in den vergangenen Monaten versucht, sich einen Reim auf den Anschlag zu machen. Bei der Analyse des Anschlags haben sie eine Reihe von Fehlern des russischen Staates und seiner Politik im Nordkaukasus benannt und versucht, den Charakter der gegenwärtigen terroristischen Bedrohung innerhalb Russlands zu identifizieren. Mehrere unterschiedliche Maßnahmen zur Vorbeugung weiterer Anschläge wurden vorgeschlagen, darunter die Notwendigkeit, eine effizientere Strategie zum Kampf gegen den Terrorismus zu entwickeln, zu einer fundierteren sozioökonomischen Politik im Nordkaukasus überzugehen, das politische Systems im ganzen Land zu reformieren und die Korruption zu beseitigen sowie sich im Rahmen der Bemühungen, die lokale Bevölkerung in der Region zu befrieden, stärker auf die »Gewinnung von Herzen und Köpfen« im Nordkaukasus zu konzentrieren.

Im Kern argumentieren die meisten Kommentatoren, dass Russland die Bedrohung durch den Terrorismus erst dann angehen kann, wenn es die größeren strukturellen, aber auch Führungsprobleme überwindet, die bis heute dafür verantwortlich sind, dass Russland eine schwache Macht ist, die mit einer wachsenden Terrorgefahr auf ihrem Staatsgebiet konfrontiert ist.

Wie es scheint, leidet Russland sowohl unter einem konzeptionellen Scheitern, da es keine umfassende Strategie im Umgang mit der terroristischen Bedrohung auf seinem Staatsgebiet entwickeln hat, wie auch darunter, dass Kapazitäten fehlen, eine solche Strategie effektiv umzusetzen. Dieser Beitrag untersucht das konzeptionelle Scheitern des russischen Führungspersonals in Bezug auf den Terrorismus. Hierzu werden die Positionen im Umgang mit dem Terrorismus seit dem Ausbruch des zweiten Tschetschenienkriegs 1999 analysiert.

Terrorismus in Russland

Der Terroranschlag von Domodedowo war kein einmaliger Vorfall, sondern steht in einer langen Anschlagsreihe, die Russland in den vergangen zehn Jahren erschüttert hat. In den letzten Jahren ereigneten sich einige Anschläge, darunter zwei Selbstmordattentate in der Moskauer U-Bahn am 29. März 2010, die 40 Personen töteten und 100 weitere verletzten; die Anschläge auf den Hochgeschwindigkeitszug Moskau-St. Petersburg am 27. November 2009 und am 13. August 2007 sowie ein Anschlag auf einen Bus am 31. August 2007 in Togliatti, Südrussland. Diese Angriffe auf die Transportinfrastruktur folgen den spektakulären terroristischen Überfällen in der ersten Hälfte der ersten Dekade nach 2000, besonders die berüchtigten Geiselnahmen im Dubrowka-Theater im Oktober 2002 sowie in einer Schule in Beslan im September 2004.

Zusätzlich zu diesen sporadischen Terrorattacken ist seit einigen Jahren ein wachsender Trend an Unsicherheit und sozialer Instabilität im Nordkaukasus zu beobachten. Die Region wird häufig als Herzland des innerstaatlichen Terrorismus in Russland bezeichnet. Terroranschläge sind hier die Regel und alltägliche Erscheinungen. In unterschiedlichem Ausmaß betrifft dies die Republiken Tschetschenien, Dagestan, Inguschetien und Kabardino-Balkarien. Soziale Unsicher-

heiten und Spannungen breiten sich auch in anderen Teilen des Nordkaukasus aus, wie in Adygej, Karatschais-Tscherkessien und sogar im Bezirk Stawropol, einem mehrheitlich von ethnischen Slawen bewohntem Gebiet (siehe den Beitrag von Andrew Foxall in den *Russlandanalysen* 218). Terroristische Aktivitäten und interethnische Spannungen nehmen in Russland weiter zu und betreffen einen immer größeren Teil des Landes und der Gesellschaft.

Von einer existenziellen Bedrohung zum Sicherheitsrisiko

Mit Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs 1999 hat die Führung die Frage der inneren Instabilität Russlands als Kampf gegen den Terrorismus konstruiert. Terrorismus wurde als Erklärung für eine Reihe von Entwicklungen angeführt – vom zweiten Feldzug in Tschetschenien im Herbst 1999 bis hin zur Interpretation der Instabilität im Nordkaukasus. Die Versuche westlicher wie auch russischer Organisationen, darunter Memorial, diese Darstellungsweise durch den Verweis auf Themen jenseits des Terrorismus zu konterkarieren, zum Beispiel durch Hinweise auf gesellschaftliche Instabilität, die Lage der Menschenrechte, Polizeigewalt oder Probleme der Regierungsführung, sind jedoch gescheitert. Die russische Führung klammert sich an die Bezeichnung Terrorismus als eine Erklärung für alles.

Terrorismus in den Zeiten Putins

Das heißt jedoch nicht, dass sich Russlands offizielle Position im Krieg gegen den Terrorismus im letzten Jahrzehnt nicht verändert hätte. Der Standpunkt der Staatsführung und deren Konstruktion der terroristischen Bedrohung hat sich in der Tat bedeutend gewandelt. So auch die vorgeschlagenen Maßnahmen und Strategien zum Umgang mit dieser Bedrohung. In der Anfangsphase des Anti-Terrorkampfes von 1999–2001 betrieb die russische Führung eine *securitization* [d. h., eine »Versicherheitlichung«, es wurde dem Problem eine besondere sicherheitspolitische Bedeutung zugewiesen; Anm. d. Red.] der Terrorgefahr, die von Tschetschenien ausging, und stellte sie als existentielle Bedrohung sowohl des russischen Staates wie auch der größeren internationalen Gemeinschaft dar. Die Terrorgefahr wurde auf einheimische und internationale, islamistisch inspirierte Terrorgruppen zurückgeführt.

Die Lösung, die das Putin-Regime vertrat, war die Durchführung einer groß angelegten Militäroperation in Tschetschenien (Herbst 1999 bis Frühling 2000), das als Zentrum der terroristischen Bedrohung innerhalb Russlands galt. Es folgten kleinere Antiterror-Operationen von Anfang bis Mitte 2000er Jahre. Bei dieser Antiterror-Strategie ging es niemals darum, den Charakter

der russischen Politik grundsätzlich zu ändern oder die staatliche Sicherheitspraxis in Reaktion auf eine zunehmende Unzufriedenheit in Tschetschenien zu korrigieren. Statt dessen waren die Operationen darauf ausgerichtet, das herrschende politische Regime und dessen Sicherheitsansatz in ganz Russland zu stärken, besonders in Gebieten, von denen man annahm, dass sie sich der russischen föderalstaatlichen Kontrolle entziehen wollten. Eine Änderung der innerhalb Russlands herrschenden Regeln wurde nicht erörtert, etwa durch Vorschläge, die Verhältnisse in Russland transparenter und fairer zu gestalten. Statt dessen wurde die Notwendigkeit eines starken Staates durch die Wiedereinführung von Kontrollen der Staatsinstitutionen betont.

Seit etwa 2005 wurde das tschetschenische Problem nicht länger als eine Gefahr für das Überleben Russlands angesehen – zumindest im Zusammenhang mit Terrorismus. Die russische Führung erklärte, die unmittelbare terroristische Bedrohung sei beseitigt, und es werde eine Politik der Normalisierung der politischen und sozioökonomischen Sphäre in Tschetschenien durchgesetzt, in Verbindung mit der Fortführung von Anti-Terror-Operationen (unter Führung von Achmad Kadyrow 2000–2004 und anschließend seines Sohnes, Ramsan Kadyrow, ab 2007).

Basierend auf dem öffentlich verkündeten Erfolg dieses Ansatzes in Tschetschenien, begann die russische Führung den Terrorismus als bloßes »Risiko« für die Sicherheit Russlands einzustufen und nicht mehr als grundsätzliche Bedrohung des russischen Staates. Daher wurden die fortgesetzten terroristischen Aktivitäten des sogenannten »Kaukasischen Emirats« unter Führung von Doku Umarow im ganzen Nordkaukasus und die Terroranschläge in russischen Städten den Überbleibseln der Terrorgruppen zugeschrieben, die auf Grund des Erfolgs der Normalisierungsstrategie aus Tschetschenien verdrängt worden seien. Diese ehemals in Tschetschenien aktiven Gruppen hätten sich, so hieß es, überwiegend nach Dagestan, Inguschetien und Kabardino-Balkarien zurückgezogen.

In Übereinstimmung mit dieser Neueinstufung der terroristischen Bedrohung wurde eine Reihe neuer Anti-Terror-Gesetze verabschiedet. Dazu zählt das neue Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2006 und die Einrichtung des Nationalen Terrorbekämpfungs-Komitees (NAK) mit lokalen Zweigstellen in ganz Russland. Das NAK, so wurde behauptet, sei geeignet, mit dem herabgestuften »Terrorismusrisiko« mit Einsätzen in Form von kleineren Operationen umzugehen.

Während der zweiten Hälfte von Putins Präsidentschaft weigerte sich die russische Staatsführung, ihre Neuinterpretation des Terror-Gefahrenniveaus und ihren neuen Ansatz der Normalisierung aufzugeben.

Weder die andauernde Kritik aus dem In- und Ausland an den Sicherheitseinsätzen im Nordkaukasus, an der Nichtbeachtung von Menschenrechtsfragen, am durchgehenden Versagen bei der Lösung der sozioökonomischen Probleme und der Fragen der politischen Steuerung, noch die Zunahme der Gewalt im gesamten Nordkaukasus, veranlassten das Putin-Regime, seine Vorgehensweise im Umgang mit der terroristischen Bedrohung zu ändern.

Das Desinteresse der russischen Bevölkerung bezüglich des Terrorismus – ganz im Gegensatz zum Optimismus angesichts des wirtschaftlichen Aufschwungs und des Zuflusses ausländischen Kapitals nach Russland um 2005 – bedeutete zudem, dass es kaum öffentlichen Druck auf die Regierung gab, ihre Herangehensweise an den Terrorismus zu ändern. Der Terrorismus wurde von 2005 bis 2010 im wesentlichen alleine deswegen als Risiko und nicht als direkte Bedrohung eingestuft, weil es nicht mehr das wichtigste Thema in Russland war.

Medwedew – die Fortsetzung der bekannten Strategie

Die Führung unter Präsident Medwedew (seit 2008) waren dagegen eher geneigt, das terroristische Problem ernsthafter einzustufen als zuvor. Dies hängt teilweise mit Medwedews Modernisierungsprojekt zusammen, aber auch damit, dass die eskalierende Gewalt im Nordkaukasus immer schwerer zu ignorieren war. In Reaktion auf die sich verschlechternde Lage im Nordkaukasus wurde eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen verabschiedet. Dazu zählen die Auswechselung von regionalen Administrationen (in Inguschetien), die Einrichtung des Föderalbezirks Nordkaukasus und die Ernennung von Alexander Chloponin zum Präsidialbevollmächtigten (er legte einen Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region innerhalb von 15 Jahren vor) sowie die fortdauernden Operationen zur Terrorismusbekämpfung in einigen Republiken der Region. Trotz dieser Korrekturen wird jedoch mehr oder weniger der gleiche Ansatz verfolgt, der die Notwendigkeit verbesserter wirtschaftlicher Bedingungen betont, die Probleme ordentlicher Regierungsführung verdrängt und sich auf Anti-Terror-Operationen vor Ort verlässt.

Obwohl unklar ist, inwieweit die von liberalen Kritikern der offiziellen Terrorbekämpfungsstrategie vorgeschlagenen Maßnahmen Gewaltaktionen in Russland tatsächlich verringern würden, so ist zumindest klar, dass eine effiziente Umsetzung dieser liberalen Strategien eine radikale Erneuerung des russischen Staates sowie der Gesellschaft insgesamt notwendig machen würde. Trotz aller Modernisierungsrhetorik ist jedoch offensichtlich, dass die russischen Füh-

rung zur Durchführung einer bedeutenden Erneuerung nicht bereit ist.

Die meisten russischen Terrorbekämpfungsstrategien des letzten Jahrzehnts, seien es groß angelegte Militäreinsätze um das Jahr 2000 oder eine Kombination von kleineren Anti-Terror Operationen und Normalisierungsstrategien um ein lokales autokratisches Regime, konzentrierten sich darauf, jede größere Veränderung der politischen Ordnung oder Gesellschaft Russlands zu verhindern, indem einzelne Korrekturen im Nordkaukasus durchgeführt wurden. Dieser Versuch, den *status quo* zu erhalten, hatte jedoch unbeabsichtigte Folgen, wie an der Zunahme des russischen Ultra-Nationalismus, wachsender Spannungen im gesamten Nordkaukasus sowie der Umgestaltung Tschetscheniens unter Präsident Kadyrow zu sehen ist.

Die russische Führung scheint zu akzeptieren, dass die gegenwärtige Strategie keine Verbesserung der Sicherheitslage erbracht hat, weder im Nordkaukasus noch in Russland insgesamt. Dennoch werden die gleichen Strategien beständig wiederverwendet. Das zeigt die Schuldzuweisung für die Ereignisse in Domodedowo an einzelne Beamte, anstelle einer Diskussion über die Schwäche der operativen Organe des russischen Staates insgesamt. Die russische Führung befindet sich, was das Konzept der Terrorismusbekämpfung betrifft, in einer Sackgasse. Eine radikal neue Lösung ist nicht in Sicht.

Terrorismus als Alltag

Ein Problem, das früher als außerordentliche Bedrohung dargestellt wurde, ist nun zur Regel (d. h. einer alltäglichen Erscheinung) in Russland geworden. Dies wird nicht nur von der russischen Führerung so gesehen, sondern auch von der russischen Öffentlichkeit. Eine Meinungsumfrage des Lewada-Zentrums zeigt, dass sich die russische Bevölkerung damit abgefunden hat, mit dem Terrorismus zu leben. Der Studie zufolge äußerten seit 2005 50–60 % der Befragten die Ansicht, dass sich die Situation im Nordkaukasus nicht ändern werde. In einer weiteren Umfrage des Lewada-Zentrums von Januar 2011 stimmten ca. 48 % der Befragten darin überein, dass Terroranschläge zu einem Bestandteil des Alltags in Russland geworden sind, 34 % gaben an, dass die Häufigkeit von Terroranschlägen in Russland in Zukunft gleich bleiben werde. (vgl. Grafik 2 auf S. 12)

Fazit

Um das Problem des Terrorismus in Russland zu verstehen, muss man betrachten, wie sich die Frage des Terrorismus in der russischen Politik im letzten Jahrzehnt entwickelt hat. Die Interpretation der terroristischen Bedrohung durch die russische Führerung hat in dieser Zeit drei Phasen durchlaufen: 1999–

2004 *securitization* – Terrorismus als Bedrohung für die Fortexistenz des russischen Staates; 2004–2008 Terrorismus als Risiko, das ein wiedererstarkter Staat bewältigen kann; und ein konzeptionelles Durcheinander in der jüngsten Zeit ab 2008, da die Staatsführung kein eindeutiges Konzept zur Bewältigung des Problems mehr hat.

Allen Phasen ist gemeinsam, dass jeglicher Versuch, die Instabilität im Nordkaukasus oder die Gefahr vor Terroranschlägen in Russland zu überwinden, davon

charakterisiert ist, dass eine umfassende Umstrukturierung der innenpolitischen Ordnung in Russland vermieden werden soll – eine Reform, die von vielen Experten empfohlen wird. Trotz Modernisierung versprechen durch Präsident Medwedew scheint eine Umkehr im Verhalten gegenüber Terrorismus und sozialer Instabilität unwahrscheinlich. Somit wird man weiter individuell auf terroristische Vorfälle reagieren, ohne eine umfassende und tiefgreifende Strategie zur Bekämpfung von Instabilität im Allgemeinen zu entwickeln.

Über die Autorin:

Aglaya Snetkov ist Senior Researcher am Center for Security Studies an der ETH Zürich. In Kürze erscheint ein Beitrag von ihr zu Russlands Sicherheitspolitik in der Zeitschrift *Europe-Asia Studies*. Sie arbeitet an einem Buch über die Entwicklung des russischen Sicherheitsdiskurses unter Putin und Medwedew und in einem Projekt zu post-sowjetischer regionaler Sicherheit und Afghanistan.

ANALYSE

Asymmetrien der Terrorismusbekämpfung

Michail Logvinov, Chemnitz

Zusammenfassung

Die russische Terrorismusbekämpfungspolitik hat nur unzureichende Erfolge. Dies liegt darin begründet, dass der russische Staat sich nicht ernsthaft mit dem extremistischen Umfeld und der Trägerideologie des Terrorismus auseinandersetzt. Darüber hinaus gibt es keine konsequente Strategie, um Terrorgruppen von ihren Finanzierungsquellen abzuschneiden. Bekämpfungsstrategien werden meist nicht zielorientiert eingesetzt. Mit Investitionen in Milliardenhöhe finanziert Moskau eine korrupte Elite im Nordkaukasus. Kurz, es fehlt nach wie vor eine zielgerichtete, konsequente Antiterrorpolitik, die die islamistische Ideologie wirkungsvoll delegitimiert, das extremistische und terroristische Milieu austrocknet sowie den Schutz der kritischen Infrastrukturen gewährleistet.

Ungleichmäßigkeiten der russischen Terrorismusbekämpfung

2003 erschien in der renommierten Moskauer rechtswissenschaftlichen Zeitschrift »Staat und Recht« ein Aufsatz des damaligen Generalstaatsanwalts Ustinow mit dem Titel »Die staatliche Antiterrorstrategie: allgemeine Konzeption und Rechtsaspekte«, der neuralgische Punkte der russischen Terrorismusbekämpfungspolitik thematisierte. Der Autor kritisierte, dass in Russland keine Lösungen für das Terrorismusproblem als kriminelles und sozialpolitisches Phänomen vorliegen. Diese Einschätzung ist in vielen Punkten nachzuvollziehen, denn die Konzepte zur Bekämpfung des Terrorismus weisen eine ganze Reihe von Schwächen auf.

Terroristen ohne Eigenschaften?

Eines der Probleme ist die Weigerung des russischen Staates, sich mit der Trägerideologie des Terrorismus auseinanderzusetzen. Trotz des nicht zu übersehenden islamistischen Referenzrahmens des nordkaukasischen Aufstandes bestehen muslimische Geistliche und vor allem das tschetschenische Republikoberhaupt Ramsan Kadyrow mit Nachdruck darauf, die Termini »Islamismus« oder »islamischer Extremismus« aus dem politischen Wortschatz zu streichen. So sprach Kadyrow sich auf einem Treffen der nordkaukasischen Muftis am 28. August 2009 dafür aus, in politischen Äußerungen und in den Medien den Ausdruck »islamischer Extremismus« zu vermeiden. Der Vorschlag wurde von Präsident Med-