

Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Terrorismusbekämpfung in Russland

Mariya Omelicheva (National Defense University, Washington, D.C.)

Zusammenfassung

Ein wachsender Teil der Wissenschaft erkennt die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen auf die Radikalisierungs- und Polarisierungsprozesse in Demokratien. Über die Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlichen Schocks und Terrorismus bzw. Terrorismusbekämpfung in autoritären Staaten wissen wir erheblich weniger. Dieser Beitrag erörtert die Folgen der russischen Wirtschaftskrise von 2014 auf die Terrorismusbekämpfung und geht auf das Rätsel einer zunehmenden Zahl registrierter Straftaten »terroristischer Natur« vor dem Hintergrund eines allgemeinen Rückgangs von Terroranschlägen in ganz Russland ein. Der Beitrag entwickelt die These, dass ein autoritäres Regime, das sich einem wirtschaftlichen Rückgang gegenüberübersieht, mit erheblicher Wahrscheinlichkeit seine Anstrengungen zu Terrorismusbekämpfung intensiviert, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf Sicherheitsfragen zu lenken und seine leistungsorientierte Legitimität zu stärken.*

Einleitung

Nach dem Zerfall der Sowjetunion hat Russland eine starke Zunahme terroristischer Gewalt erlebt, die in der unruhigen Region des Nordkaukasus ihren Ausgang nahm. Das Land gehörte in dem Jahrzehnt nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA zu den 10 Staaten, die am stärksten das Ziel von Terror waren. 2007 entwickelte sich der tschetschenische Aufstand zu einem islamistischen Widerstand, der eine Reihe militanter Organisationen über die gesamte Region hinweg unter dem Dach des »Kaukasus-Emirats« vereinte. Als Reaktion auf diese terroristische Bedrohung verabschiedete die russische Regierung eine umfangreiche Anti-Terrorgesetzgebung, schuf Institutionen zur Terrorismusbekämpfung und straffte die Leitung und das Vorgehen bei Anti-Terror-Operationen. Für den Kreml hatte zwar traditionell eine kurzfristige Taktik aus Unterdrückung und Gewalt Vorrang vor langfristigeren »weiche« Maßnahmen zur Abwendung einer gewaltbereiten Radikalisierung gehabt. Gleichzeitig hat Moskau jedoch beträchtliche Anstrengungen und Ressourcen als Anschubhilfe für Wirtschaft im Nordkaukasus investiert und den Versuch eines Dialogs mit verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen unternommen.

Die Intensivierung der Anti-Terror-Maßnahmen im Vorfeld der Olympischen Winterspiele 2014 fiel mit einem Abzug von Kämpfern aus dem Nordkaukasus in die Kriegsgebiete in Syrien und dem Irak zusammen. Letzteres, so die Ansicht einiger Beobachter, sei vom russischen Geheimdienst unterstützt worden. Der Umstand, dass die meisten Kommandeure des »Kaukasus-Emirats« zum IS wechselten und im Jahr 2015 eine lokale Abteilung des IS, das »Kaukasus-Wilayah« (arab.: Wilayah al-Qawqaz), gegründet wurde, nahm der

Aufstandsbewegung im Nordkaukasus in noch stärkerem Maße ihr Potential. Dadurch erlebte Russland im Zuge des Aufstiegs des IS einen Rückgang terroristischer Angriffe. Den Daten der russischen Regierung zufolge schnellte jedoch gleichzeitig die Anzahl der Straftaten »terroristischer Natur« in die Höhe und gab damit ein Rätsel auf, dem dieser Beitrag nachgeht. Wie lässt sich der Anstieg von Kriminalität »terroristischer Natur« in Russland vor dem Hintergrund zurückgehender Terroranschläge erklären?

Gestützt auf Untersuchungen zur Legitimität autoritärer Regime sowie auf Informationen und Hinweise, die ich aus Interviews mit Sicherheitsexperten in Russland gewann, formuliere ich die These, dass der Kreml die strafrechtliche Verfolgung von Terrorverdächtigen als Antwort auf den Wirtschaftsrückgang intensiviert hat. Angesichts der Gefahr, dass die Unterstützung in der Bevölkerung aufgrund der Wirtschaftskrise zurückgehen könnte, blähen autoritäre Regime ihre Anti-Terror-Agenda auf.

Der verbleibende Teil des Artikels ist dreigeteilt: Zunächst werden deskriptive Statistiken zur Entwicklung von Terrorismus in Russland vorgestellt. Zweitens werden die Kausalketten dargestellt, die Wirtschaftskrisen und Terrorbekämpfung verbinden. Schließlich werden Belege aus Interviews und Sekundärquellen angeführt, die die Untersuchungsergebnisse stützen.

Terrorismus in Russland: Zahlen und Trends

Der Terrorismus in Russland mit Wurzeln im tschetschenischen Aufstand der 1990er Jahre hat sich zu einem höchst fragmentierten, verzweigten und komplexen Netzwerk unterschiedlicher gewaltbereiter Akteure entwickelt. Das »Kaukasus-Emirat« hat zwar Verbindun-

gen zu global agierenden dschihadistischen Bewegungen geknüpft und lokale Forderungen nach nationaler Unabhängigkeit durch breiter gefasste salafitische Anliegen ersetzt. Es blieb aber dennoch ein lokales Projekt, das gegen Mängel der Regierungsführung, Repressionen durch die Regierung sowie gegen die allgegenwärtige Armut und Korruption kämpfte. Das Entstehen des IS verlieh den Terroroperationen des »Kaukasus-Emirats« eine transnationale Dimension. Gleichwohl steht hinter dem Markenzeichen eines vom IS inspirierten Terrorismus die lange Tradition hausgemachter Gewalt, die wegen einer Vielzahl unterschiedlicher Gründe genährt wurde.

Terroristische Gewalt hat sich zwar über ganz Russland ausgebreitet, doch bleibt der Nordkaukasus das Epizentrum des Terrorismus, sei es nach der Zahl der terroristischen Vorkommnisse oder der Zahl der Opfer von Terroranschlägen (s. Grafik 1 auf S. 6). Dabei hat der Globalen Terrordatenbank (GTD) zufolge, die vom »National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism« der Universität Maryland betrieben wird, die terroristische Gewalt in Russland abgenommen: 2010 waren noch 250 Terrorangriffe in Russland zu verzeichnen gewesen, während es 2016 weniger als 50 waren (s. Grafik 2 auf S. 7). Diese Entwicklung wird von den nicht sehr üppigen offiziellen Daten bestätigt, die das Nationale Anti-Terrorismus-Komitee (NAK) in Russland veröffentlicht hat. Dieses berichtete, die Anzahl der Terrorangriffe sei von 101 im Jahr 2011 auf drei Angriffe 2017 zurückgegangen.

Die russische Regierung unterteilt terroristische Aktivitäten grob in zwei Kategorien, die als Straftaten »terroristischer Natur« bezeichnet werden. Zur ersten gehören kriminelle Handlungen, die unter die Paragraphen 205–208, 288 und 360 des russischen Strafgesetzbuches fallen. Zu diesen Straftaten gehören das Verüben eines Terroranschlages, die Unterstützung terroristischer Aktivitäten durch Mitwirkung an, Anstiftung zu oder Rekrutierung für terroristische Aktivitäten und Angriffe auf politische Personen oder Personen, die dem Schutz des internationalen Rechts unterstehen. Die zweite Kategorie ist weiter gefasst: zu ihr gehören unter anderem das Organisieren von oder die Beteiligung an einer illegalen bewaffneten Vereinigung, öffentliche Aufrufe zu einem Terrorakt und Planung eines Terrorangriffs. Nach Angaben der russischen Generalstaatsanwaltschaft hat sich die Anzahl der registrierten Straftaten terroristischer Natur in den Jahren 2011 bis 2013 bei etwas über 600 stabilisiert, sei dann aber auf 1 128 (2014), 1 538 (2015) und 2 227 (2016) angestiegen (s. Grafik 2 auf S. 7). Dieser Anstieg von Straftaten terroristischer Natur, den die Staatsanwaltschaft verzeichnete, stellt angesichts des gleichzeitig erfolgten

allgemeinen Rückgangs terroristischer Aktivitäten, den die GTD und die NAK registriert haben, ein Rätsel dar.

Terrorismus in Russland: Kausalitäten hinter der Statistik

Meiner Ansicht nach ist die drastische Zunahme von Straftaten terroristischer Natur in Russland auf die Folgen der wirtschaftlichen Rezession zurückzuführen. 2014 wurde die Wirtschaft Russlands dreifach getroffen: von fallenden Ölpreisen auf dem Weltmarkt, von den Sanktionen des Westens wegen der Annexion der Krim durch Russland und von den Gegensanktionen des Kreml. Die tiefe wirtschaftliche Rezession bedeutete eine große Belastung für die Bevölkerung Russlands, die mit steigenden Preisen auf Waren des Grundbedarfs, einer Kürzung der staatlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Infrastruktur sowie bei den Gehältern im öffentlichen Dienst einherging.

In der Terrorismusforschung gibt es seit langem eine Debatte über die Rolle, die wirtschaftliche Faktoren wie Armut, schwache wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftskrisen in Bezug auf terroristische Gewalt spielen. Während es empirische Belege für das Argument gibt, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten jene Gefühle der Entbehrung und der Ungerechtigkeit hervorrufen, die Personen zu Gewalt greifen lassen, bestreiten viele Forscher, dass wirtschaftliche Faktoren notwendige oder hinreichende Bedingungen für terroristische Gewalt sind. Darüber hinaus könnte in autoritären Staaten der Preis für eine Beteiligung an terroristischen Aktivitäten als zu hoch erscheinen. Angesichts einer terroristischen Bedrohung können autoritäre Regime nämlich außerordentliche Befugnisse in Anspruch nehmen, um im Namen der nationalen Sicherheit umfangreiche Antiterror-Säuberungen durchzuführen. Daher haben stark autoritäre Staaten traditionell ein geringeres Niveau an terroristischer Gewalt zu verzeichnen gehabt, selbst wenn sie einen wirtschaftlichen Rückgang erleben.

Mein Argument lautet, dass es einen weiteren Kausalpfad zwischen dem Einfluss von Wirtschaftskrisen auf das Vorgehen der Regierung bei der Terrorismusbekämpfung gibt, die den Anstieg bei den verzeichneten Straftaten terroristischer Natur erklären könnte. Autoritäre Regime stützen sich nicht allein auf Repressionen, um an der Macht zu bleiben. Sie halten ihre Autorität durch eine Kombination aus Gewalt, Kontrolle und Kooptierung von Institutionen der Zivilgesellschaft sowie durch Einschränkung der politischen Freiheiten aufrecht. Aber auch die wirtschaftlichen Bedingungen sind in autoritären Staaten wichtig: Einzelpersonen können aus eigenen Erfahrungen Informationen über den Zustand der Wirtschaft des Landes ableiten.

Und sie können diese Informationen einsetzen, um die Führung des Landes für schlechte Leistungen im Wirtschaftsbereich abzustrafen. Daher kann eine autoritäre Herrschaft wie etwa die in Russland als eine Art »autoritärer Deal« betrachtet werden, bei dem Bürger eines nicht demokratischen Staates ihre Rechte im Tausch gegen wirtschaftliche Sicherheit abtreten. Die durch wirtschaftlichen Abschwung entstehenden Risiken können die sozioökonomischen Grundlagen einer autoritären Regierung gefährden, indem sie politischer Volatilität Vorschub leisten, und auch Terrorismus.

Autoritäre Regime, deren auf wirtschaftlicher Leistung beruhende Legitimität bedroht ist, könnten versuchen, ihre Verantwortung für den wirtschaftlichen Rückgang abzuwälzen, indem sie die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ihre Erfolge bei der inneren Sicherheit lenken. Sicherheitsfragen, unter anderem die vermeintliche Bedrohung durch Terrorismus und die Anstrengungen der Regierung, die terroristische Gefahr zu eliminieren, können jede andere Agenda verdrängen, auch die Themen Wirtschaft und Korruptionsbekämpfung. Angesichts der Gefahr durch eine aufgrund einer Wirtschaftskrise schrumpfende Unterstützung in der Bevölkerung wäre daher von einer semiautoritären Regierung zu erwarten, dass sie ihre Anti-Terror-Agenda vorschiebt.

Verbindung zwischen Wirtschaftskrise und Terrorismusbekämpfung

Experten, die für dieses Projekt interviewt wurden, teilen die Ansicht, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten ein schwacher Motivationsfaktor für terroristische Aktivität in Russland ist. Einige Beobachter machten geltend, dass die Menschen in Russland sich an Sparmaßnahmen und wirtschaftliche Herausforderungen gewöhnt haben. Andere behaupteten, dass die beklagenswerten sozioökonomischen Bedingungen, die durch die Wirtschaftskrise verschärft wurden, neben Korruption, politischer Marginalisierung, religiösem Eifer und fehlenden (Aufstiegs) Möglichkeiten zu den vielen unterschweligen Ursachen von Terrorismus gehören. Mehrere der Interviewten erwähnten allerdings wirtschaftliche Schwierigkeiten als Grund für den Umstand, dass Bürger Russlands sich im Ausland am Dschihad beteiligen. Da nämlich die Kämpfer im Kaukasus weniger Spenden erhielten – die waren während der Wirtschaftskrise drastisch zurückgegangen – und weniger Waffen und andere Versorgungsgüter für ihre Operationen in Russland beschaffen konnten, seien sie gewissermaßen auf Kriegsschauplätze im Ausland, etwa in Syrien und dem Irak gedrängt worden.

Viele der Befragten hielten gleichzeitig fest, wie der Kampf gegen den Terrorismus von der russischen Regierung zur Ablenkung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten genutzt wird. Die Bedrohungen durch den globalen

Terrorismus und die Anti-Terror-Maßnahmen Russlands waren das Hauptthema in einer Ansprache des Präsidenten von 2015 an die Föderalversammlung gewesen. Präsident Putin eröffnete diese vom Fernsehen weidlich übertragene Rede mit einer Schweigeminute im Gedenken an all die Bürger Russlands, die von Terroristen getötet wurden. Er dankte dem russischen Militär für dessen Kampf gegen den Terrorismus in Syrien und versicherte den Bürgern Russlands, dass sich seine Regierung in einem »entschlossenen Kampf« mit den Überresten des »bewaffneten Untergrunds« in Russland befunden habe. Der Diskurs des Präsidenten zog eine Verbindung zwischen den wirtschaftlichen Schwierigkeiten und einer Einmischung durch den Westen. Er beschuldigte den Westen, den Terrorismus zu unterstützen.

Diese machtvolle Ansage des Präsidenten an Mitarbeiter von Polizei und Justiz sind als Mandat gedeutet worden, die Gefahr des Terrorismus, koste es, was es wolle, und mit allen Mitteln zu eliminieren. Einer der Interviewpartner meinte, dass Putin die vollständige Vernichtung der Dschihadisten wollte, und dass dies der Auslöser für die strafrechtliche Verfolgung von »Terroristen« war. Jede Person, der es gelang, in den Irak, nach Syrien, Afghanistan oder sogar in den Donbass zu entkommen, sei daraufhin von den zuständigen Angehörigen der Sicherheitsdienste als persönliche Niederlage wahrgenommen worden.

Die russischen Sicherheitsdienste hatten zwar bereits 2011 einen »grünen Korridor« für Kämpfer arrangiert. Der wurde allerdings sofort nach den Olympischen Spielen in Sotschi wieder geschlossen – bevor die Wirtschaftskrise ihre Wirkung entfaltete. Dadurch erreichte die Anzahl der verdächtigten Personen, die in offiziellen Registern geführt oder von den Behörden beobachtet wurden, einen Höhepunkt, vor allem im Nordkaukasus. Bei diesen Registern handelt es sich um Verzeichnisse russischer Kämpfer im Ausland, die von den Behörden geführt werden. Oleg Syromolotow, einer der stellvertretenden Außenminister Russlands, schätzte im Mai 2018, dass die russischen Sicherheitskräfte über 4 000 Bürger Russlands beobachteten, die für terroristische Organisationen in Syrien kämpfen würden. Er behauptete darüber hinaus, dass 3 700 dieser Kämpfer auf den russischen Fahndungslisten ganz oben stehen, und dass gegen die meisten von ihnen Strafverfahren eröffnet worden seien.

Witwen, Frauen, Geschwister, Kinder, Eltern und andere Verwandte von Kämpfern wurden auf »Beobachtungslisten« gesetzt und wiederholt befragt, erkundungsdienstlich behandelt und festgenommen. Diese Listen werden im Nordkaukasus zur Beobachtung von Salafisten verwendet. Die salafitischen Gemeinschaften in Dagestan waren einer intensiven Überprüfung und Behelligung durch Polizei und Justiz ausgesetzt. Sie wur-

den im Großen und Ganzen mit den Aufständischen oder deren Kollaborateuren gleichgesetzt. Die Behörden setzten Salafiten auf Beobachtungslisten, nahmen sie wiederholt fest und befragten sie ohne besonderen Grund. Sie stürmten in salafitische Moscheen und führten Massenverhaftungen von Gläubigen durch. Etliche salafitische Moscheen wurden geschlossen, unter anderem in der dagestanischen Hauptstadt Machatschkala.

Das Durchkämmen der Dörfer und Ortsteile von Tür zu Tür führte zu Festnahmen von Hunderten friedlicher religiöser Aktivisten und Verwandter von vermeintlichen Dschihadisten, die in das weit ausgeworfene Netz der Razzien der Sicherheitskräfte gerieten. Ein Experte ergänzte, dass Angehörige der Sicherheitsdienste dadurch auf Beförderung hofften. Durch die Wirtschaftskrise ist der Haushalt für die innere Sicherheit geschrumpft und hat es Personalkürzungen bei Polizei und Justiz gegeben. Um ihre Jobs zu behalten und aufzusteigen, hätten die Mitarbeiter dort zu einer Fabrizierung von Strafverfahren und einer angeblichen Vereitelung von Terroranschlägen oder Enttarnung von Terrorzellen gegriffen. Auf lokaler Ebene stellt die Drohung mit Terrorismus-Beschuldigungen ein wirksames Mittel dar, mit dem die Polizei jemanden erpressen kann.

Eine alternative Erklärung für die zu beobachtende Verbindung zwischen Wirtschaftskrise und Terrorismusbekämpfung in Russland bezieht sich auf die Gesetzesänderungen, die 2016 in Russland verabschiedet wurden. Im Juli 2016 unterzeichnete Präsident Putin Änderungsgesetze, die als »Jarowaja-Paket« bekannt wurden und deren Bestimmungen die Strafmündigkeit bei terroristischen Straftaten auf Kinder ausdehnte, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, den neuen Straftatbestand des »Nichtanzeigens einer Straftat« einführte (unter anderem aber wohl vor allem einer Straftat terro-

ristischer Natur). Darüber hinaus wurde das Strafmaß für verschiedene Straftaten, u. a. solche terroristischer Natur, erheblich angehoben. In dieser Erläuterung wird die Zunahme terroristischer Straftaten auf die Änderung der Anti-Terror-Gesetzgebung zurückgeführt.

Das »Jarowaja-Paket« trat allerdings erst Ende Juli 2016 in Kraft, nach über anderthalb Jahren Wirtschaftskrise in Russland, weswegen es keinen Einfluss auf die Statistik registrierter terroristischer Straftaten von 2014 und 2015 haben konnte. Da die Gesetze neue Grundlagen einführten, auf denen jemand wegen Terrorismus angeklagt werden kann, wäre fast ein linearer Anstieg von Verfahren wegen Straftaten terroristischer Natur zu erwarten gewesen, der sich allerdings nicht einstellte. Die Anzahl terroristischer Straftaten ging nach der Stabilisierung der russischen Wirtschaft 2017 um 16 Prozent zurück, was nahelegt, dass das unabhängig von der Gesetzesentwicklung erfolgte.

Fazit

Der Beitrag formulierte die These, dass Wirtschaftskrisen die leistungsorientierte Legitimität autoritärer Regime untergraben. Um einen Rückgang der Unterstützung in der Bevölkerung zu vermeiden, versuchen autoritäre Regime, von der Verantwortung für eine Wirtschaftskrise abzulenken, indem ihre Erfolge im Sicherheitsbereich herausgestellt werden oder die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf Sicherheitsfragen gelenkt wird. Somit ist es erwartbar, dass ein autoritäres Regime seine Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und die Verfolgung angeblicher Straftaten terroristischer Natur intensiviert.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über die Autorin

Mariya Y. Omelicheva ist Professorin für Nationale Sicherheitsstrategie am National War College (National Defense University) in Washington D.C. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Zusammenhänge zwischen Kriminalität und Terrorismus, Politik der Terrorismusbekämpfung, außenpolitische Analysen und das Beharrungsvermögen autoritärer Regime.

*Die Forschung, die diesem Beitrag zugrunde liegt, wird durch das *Office of Naval Research* im Rahmen des Minerva Awards N00014-15-1-2788 gefördert. Die hier geäußerten Ansichten stellen allein diejenigen der Autorin dar und nicht notwendigerweise die der Regierung der Vereinigten Staaten, des US-Verteidigungsministeriums oder der National Defense University.