



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 27/2017

Herausforderung Russland

Worin sie besteht und wie darauf zu reagieren ist

von *Marek Menkiszak*

Aufgrund der russischen Aggression gegen die Ukraine sind die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen im Moment so schlecht wie seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr. Es ist wichtig, den systemischen, ausdauernden und umfassenden Charakter der momentanen Herausforderung durch Russland zu begreifen. Russlands strategische Ziele in Europa sind für den Westen inakzeptabel und würden eine Zerstörung der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Ordnung in Europa bedeuten. Diese Situation wird sich nicht ändern, solange die derzeitige Regierung Putin in Russland an der Macht bleibt. Moskau glaubt, sich im Krieg mit dem Westen zu befinden und nutzt in diesem Kampf verschiedene Instrumente politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, informationstechnischer und militärischer Art. Die Antwort der atlantischen Gemeinschaft in Richtung Russland sollte der Herausforderung angemessen und daher ebenfalls systemisch, ausdauernd und umfassend sein. Sie sollte verschiedene Maßnahmen beinhalten, die darauf abzielen, die Robustheit der Mitgliedsstaaten der westlichen Gemeinschaft zu stärken und die Nachbarstaaten im Osten zu unterstützen. Welche Maßnahmen sind das?

Seit dem Frühjahr 2014, nach der russischen Aggression gegen die Ukraine und der illegalen Annexion der Krim, befinden sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen auf dem tiefsten Punkt seit Ende des Kalten Krieges. Mit der Verabschiedung gegenseitiger Sanktionen und der Eskalation mehrerer aggressiver „aktiver Maßnahmen“ Russlands gegen den Westen wurden die atlantische Gemeinschaft, ihre Widerstandskraft und ihr Zusammenhalt durch Moskau ernstlich herausgefordert. Eine solche Situation bedarf einer wohlgedachten und abgestimmten Antwort. Eine Politik zur langfristigen Sicherheit der atlantischen Gemeinschaft muss entwickelt werden – eine Politik, die es Europa und den Vereinigten Staaten sowie ihren Verbündeten ermöglicht, unsere gemeinsamen Interessen und Werte zu verteidigen. Zu diesem Zweck ist es unabdingbar, zunächst den Charakter der Herausforderung durch Russland zu verstehen und dann Antworten zu finden, die dieser Herausforderung angemessen sind.

Der systemische Charakter der Herausforderung durch Russland

Die derzeitige Herausforderung durch Russland weist drei Eigenschaften auf: sie ist systemisch, andauernd und umfassend. Verschiedene Äußerungen der politischen Führung Russlands (wie zum Beispiel Putins Vorwürfe gegen den Westen bezüglich der NATO-Osterweiterung, bezüglich einer angeblichen Verantwortung des Westens für den Zusammenbruch der Sowjetunion und für die „Farbrevolutionen“ im postsowjetischen Raum) zeugen eindeutig von der Auffassung des Kreml, die sicherheitspolitische Ordnung Europas seit dem Kalten Krieg sei ungerecht und Russland vom Westen in einer Zeit der Schwäche aufgezwungen worden. Daher unternahm Russland mehrere Schritte, um diese Ordnung zu unterwandern – die radikalsten davon zwei Kriege, die in faktischem Landraub mündeten: gegen Georgien 2008 und gegen die Ukraine seit 2014.

Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang das hohe Maß an Kohärenz und Kontinuität in Russlands Sicherheitspolitik in Bezug auf Europa. Eine Vielzahl diplomatischer Initiativen und politischer Maßnahmen Russlands nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion lief auf vier strategische Ziele hinaus:

1. erneute strategische Kontrolle über die ehemaligen Sowjetgebiete (mit vorübergehender Ausnahme der drei baltischen Staaten), unter anderem durch Auferlegen von russisch dominierten politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen sowie durch Ausnutzen ihrer bilateralen Abhängigkeit von Russland.
2. Schaffung einer De-facto-Sicherheitspufferzone in Zentraleuropa (die die ehemaligen Ostblockstaaten umfasst), mit rechtlichen und politischen Einschränkungen bei der Entsendung ausländischer Streitkräfte sowie starken Einschränkungen bei der Bewaffnung und der Nutzung bestehender und der Schaffung neuer militärischer Infrastruktur. Das Festhalten an der während des Kalten Krieges existierenden „Nordic Balance“ in den Nordischen Ländern kann als Ergänzung zu dieser Zielsetzung betrachtet werden.
3. Minimierung der Präsenz (insbesondere der militärischen) und des Einflusses der USA in Europa, unter anderem durch das Schüren von Spannungen in den transatlantischen Beziehungen, die Unterstützung europäischer „Unabhängigkeit“ (von den USA) und das Erzwingen des Abzugs der US-amerikanischen Streitkräfte aus Europa.
4. Maximierung der Präsenz und des Einflusses Russlands in Europa, unter anderem durch die Schaffung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur, die Moskau die Möglichkeit zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen und ein De-facto-Vetorecht bei sicherheitspolitischen Fragen verschaffen würde, sowie durch bevorzugte bilaterale Kooperationsverträge mit führenden europäischen Mächten (insbesondere Deutschland).

Eine Umsetzung dieser Ziele würde die Sicherheit und politische Ordnung Europas grundlegend verändern.

Der andauernde Charakter der Herausforderung Russland

Die Herausforderung Russland ist untrennbar mit dem Wesen des Putin-Regimes verbunden. Präsident Putin und seine Gefolgsleute sind der tiefen Überzeugung, dass internationale Beziehungen im Wesentlichen ein Hobbes'scher Kampf der Nationen ums Überleben sind, der durch die Dominanz einiger weniger Großmächte gekennzeichnet ist, die über ein natürliches Recht auf Einfluss verfügen. Ebenso teilen viele Angehörige der Administration die paranoide Sichtweise, dass der Westen (und insbesondere die USA) eine primär auf Russland zielende Regimewechselpolitik verfolge. Da sie sich der Unzulänglichkeit ihrer politischen Legitimität bewusst und von der Existenz einer antirussischen Verschwörung des Westens überzeugt sind, fühlen sie sich angreifbar und versuchen, sich zu verteidigen, indem sie die Umsetzung einer zunehmend autoritären Innenpolitik sowie einer aggressiven Außenpolitik verfolgen. Dies setzt einen Teufelskreis ohne Aussicht auf Besserung in Gang.

Darum wird die aggressive Politik Russlands gegenüber dem Westen fortgeführt werden, solange das derzeitige politische System in Russland bestehen bleibt, das heißt solange Putin und jene, die seine Ansichten teilen, an der Macht bleiben. Folglich wird es keinen Wandel geben, bis (von innen heraus) ein Regimewechsel in Russland stattfindet. Aufgrund der Ineffektivität des derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Systems Russlands, ist der Zusammenbruch dieses Systems unvermeidbar. Das System ist jedoch widerstandsfähig und die Gesellschaft geduldig genug, dass sich ein solcher Zusammenbruch noch viele Jahre hinauszögern könnte, sofern keine unerwarteten Erschütterungen auftreten sollten. Doch selbst nach einem Zusammenbruch ist längst nicht gesichert, dass es zu einem Durchbruch in Russlands Beziehungen zum Westen kommt.

Der umfassende Charakter der Herausforderung Russland

Verschiedene Aussagen, insbesondere jedoch die politischen Maßnahmen Russlands der letzten Jahre deuten darauf hin, dass sich der Kreml in einem Krieg mit dem Westen wähnt. Dieser Krieg wird dabei als eine fortwährende Auseinandersetzung mit dem Westen in verschiedenen Bereichen aufgefasst: Politik, Ideologie, Wirtschaft, Gesellschaft, Information, Militär. Eine taktische Zusammenarbeit mit einzelnen westlichen Akteuren (Staaten, Parteien, Unternehmen oder Einzelpersonen) ist dadurch nicht ausgeschlossen, sofern diese von Vorteil für Russland ist, insbesondere in der Umsetzung der oben genannten strategischen Ziele.

In seinem Krieg gegen den Westen greift Russland auf verschiedene Instrumente zurück. Eine Reihe staatlich kontrollierter Medien (im In- und Ausland) werden zu Propagandazwecken genutzt – mit dem Ziel, das Vertrauen westlicher Gesellschaften in die eigenen Institutionen und politischen Eliten zu untergraben. Zudem nutzt Moskau verschiedene staatliche und private Unternehmen, um den Kreml bei der Umsetzung von wirtschaftlichen, aber auch geopolitischen Zielen zu unterstützen, unter anderem durch undurchsichtige Geschäftsmodelle und verschiedene Formen von Korruption. Russland versucht offenbar, Migration als Waffe einzusetzen (insbesondere Flüchtlingsströme) sowie sich anderer politischer Sabotage zu bedienen (Unterstützen radikaler politischer Gruppierungen, Befeuern von Unruhen).

Moskau greift zunehmend auf Mittel der virtuellen Kriegführung zurück, sowohl direkt (durch seine eigenen Geheimdienste) als auch indirekt (durch Unterstützung von Hacker-Netzwerken). Russlands aggressive, gegen den Westen gerichtete Maßnahmen umfassen gleichermaßen militärische Manöver und Provokationen (groß angelegte und/oder Blitzübungen nahe der Grenzen mit aggressiven Szenarien, simulierten Angriffen auf westliche Länder und Störmanöver gegen westliche Kampfflugzeuge und Kriegsschiffe auf internationalem Gebiet etc.). Zu guter Letzt führt Russland Stellvertreterkriege gegen den Westen und insbesondere die USA. Sowohl die russischen Aggressionen gegenüber Georgien 2008 als auch gegen die Ukraine seit 2014 sowie das militärische Eingreifen in Syrien seit 2015 können als solche aufgefasst werden (da Moskau der Ansicht ist, es reagiere damit auf das westliche Engagement in diesen Ländern).

Es gibt zudem eine klare Tendenz zur Verschärfung dieser russischen Aktivitäten. In der Konfrontation mit dem Westen bedient sich Russland jener Methoden, die in der Vergangenheit vornehmlich gegen ehemalige Sowjetstaaten („Nahes Ausland“) oder nicht-westliche Staaten verwendet wurden. Dies trifft insbesondere auf mit massiver Propaganda kombinierte, aggressive Cyberangriffe zu, die auf Einmischung in interne Angelegenheiten und eine Beeinflussung politischer Prozesse abzielen (wie der Fall Lisa in Deutschland oder die Anti-Macron-Kampagne in Frankreich). Die Ermordung Alexander Litwinenkos in Großbritannien sowie weitere darauffolgende verdächtige Todesfälle deuten darauf hin, dass politischer Mord als Russlands Form des Handelns im Westen zurückgekehrt ist. Gleichermäßen besorgniserregend ist die Teilnahme einiger EU-Bürger, beispielweise aus den baltischen Staaten, an von Russland organisierten patriotischen Ferienlagern für Jugendliche, bei denen unter anderem ideologische Beeinflussung und Elemente militärischer Ausbildung an der Tagesordnung sind. Es gibt eine Reihe weiterer russischer Aktivitäten, die bislang nur gegen ehemalige Sowjetstaaten eingesetzt wurden, von Moskau jedoch bald auch gegen den Westen verwendet werden könnten. Hierzu zählen terroristische Anschläge, Cyberangriffe auf kritische Infrastruktur oder die Nutzung der Kampfsportszene zur Organisation und Rekrutierung von Guerillakämpfern – Methoden, die allesamt von Russland gegen die Ukraine eingesetzt wurden.

Systemische Reaktion auf die Herausforderung Russland

Die Reaktion der atlantischen Gemeinschaft muss der von Russland gestellten Herausforderung auf direkte Weise angemessen sein, wenn sie wirksam sein soll. Auch sie sollte daher systemisch, andauernd und umfassend sein. Der Kreml muss an der Umsetzung der zuvor genannten politischen Ziele (strategische Kontrolle Russlands über den postsowjetischen Raum, Pufferzone in Zentraleuropa, Minimierung der US-amerikanischen Präsenz in Europa, Maximierung des russischen Einflusses in Europa) gehindert werden, die

für den Westen insgesamt und insbesondere für die möglicherweise betroffenen Länder inakzeptabel sind. Halbherzige Maßnahmen oder Kompromisse (zum Beispiel eine „halbe“ Souveränität der Ukraine oder eine teilweise Pufferzone in Zentraleuropa), die weder umsetzbar noch wirksam wären, sind zu vermeiden, da sie von möglicherweise betroffenen Staaten abgelehnt und Russland zum Erhöhen der eigenen Forderungen animieren würden. Die aggressiven politischen Maßnahmen Russlands müssen als zum Scheitern verurteilt gezeigt werden und sollten nicht durch Zugeständnisse jeglicher Art belohnt werden, die in Moskau als (zumindest teilweiser) Erfolg gedeutet werden und weitere aggressive Handlungen Moskaus nach sich ziehen könnten. So wäre es zum Beispiel kontraproduktiv, der Ukraine ein inoffizielles Waffenembargo aufzuerlegen, ihr das Recht auf ein NATO-Beitritts-gesuch zu verweigern, gegen Russland verhängte Sanktionen ohne weitreichende Zugeständnisse aus Moskau zurückzunehmen oder weitere NATO-Truppenkontingente von der NATO-Ostflanke abzuziehen.

Das Putin-Regime sollte nicht aktiv durch Handelsgeschäfte unterstützt werden oder dadurch, dass ihm weitere politische Legitimität verschafft wird. Anstatt die geschäftlichen Beziehungen zu großen, staatlich kontrollierten Unternehmen wie Gazprom oder Rosneft auszuweiten, die Teil des inoffiziellen Machtsystems in Russland sind und als eine Einkommensquelle der russischen Führungselite dienen, sollte die Zusammenarbeit mit diesen weitestgehend eingeschränkt werden. Den Bestrebungen Moskaus, die gegenseitigen Beziehungen durch Vernachlässigung von Konfliktfeldern in verschiedene Aspekte aufzugliedern, sollte nicht nachgegeben werden. Ebenso gilt es zu vermeiden, der russischen Führung vollständige politische Anerkennung und PR-Erfolge zu verschaffen, die ihre Legitimität im Inland erheblich stärken würden. Stattdessen sollten wir uns selbstbewusst für die eigene politische Agenda einsetzen und diese gegenüber Moskau klar und deutlich vertreten.

Andauernde Reaktion

Wir sollten uns nicht der Illusion hingeben bzw. den Eindruck aufkommen lassen, dass der derzeitige Konflikt mit Russland von vorübergehender Dauer sei und wir in absehbarer Zeit wieder zur Normalität zurückkehren könnten. Vielmehr sollten wir uns an diesen Konfliktzustand gewöhnen. Auch sollten wir in unserer eigenen Vorgehensweise nicht auf schnelle Lösungen und Allheilmittel zählen, sondern langfristige Strategien und Maßnahmen anstreben.

Das Festhalten an bereits getroffenen Maßnahmen als Antwort auf russische Aggressionen ist im Sinne einer langfristigen Perspektive von hervorgehobener Bedeutung. Hierzu zählen zum Beispiel die Nichtanerkennung der Besetzung von Krim und Donbass (mit praktischen Konsequenzen in Form von regelmäßig angepassten Sanktionen), die wirtschaftlichen (branchenspezifischen) und individuellen Sanktionen gegen Russland (es sei denn, die Gründe für ihre Einführung sollten nicht weiter fortbestehen), die Entsendung von Streitkräften an die NATO-Ostflanke (die einen grundlegenden Wandel in Denkweise, Planung und Handeln der NATO widerspiegeln soll) sowie sonstige Investitionen in Resilienz und Verteidigung (darunter erhöhte Verteidigungsausgaben, Veränderungen der Kommandostrukturen, Zusammensetzung der Streitkräfte und Ausbildungsabläufe).

Umfassende Reaktion

Konsequentes Handeln unter Nutzung verschiedener politischer Instrumente (wie Russland es ebenfalls handhabt) ist unerlässlich was die folgenden drei Arten von Akteuren angeht. Was uns selbst angeht, sollten wir den Aufbau umfassender Resilienz- und Verteidigungsfähigkeiten in die Wege leiten, zum Beispiel durch die Erhöhung der militärischen Einsatzbereitschaft und Interoperabilität, die Entwicklung von defensiven und offensiven Cyberfähigkeiten, die Verbesserung von Fähigkeiten und Zusammenarbeit im Bereich Abschirmung, die Schärfung des gesellschaftlichen Bewusstseins (unter anderem bezüglich feindlicher Propaganda), die Erhöhung von Unternehmenstransparenz und die Bekämpfung von Korruption, vor allem jedoch durch die Lösung der eigentlichen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Probleme, die den internen und länderübergreifenden Zusammenhalt unserer Staaten und Institutionen schwächen.

Was unsere östlichen Nachbarn angeht, die von Russland bedroht werden, sollten wir uns auf das strategische Ziel der Erweiterung des westlichen Werteraumes sowie die Bereitstellung systemischer, langfristiger und umfassender Unterstützung (politisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich, militärisch) für diese Länder konzentrieren, sofern sie bereit und in der Lage sind, notwendige Reformen und sonstige Schritte einzuleiten, die eine Übereinstimmung mit unseren Werten und Normen ermöglichen. Aufgrund ihrer Größe, Lage und Rolle sowie ihres möglichen langfristigen Einflusses auf Russland, sollte die Ukraine als Hauptadressat unserer Maßnahmen erachtet werden. Diese sollten auf der Grundlage einer verantwortungsbewussten Konditionalität entwickelt werden, so dass sie einerseits umfangreiche Unterstützung (nicht nur finanzieller, sondern auch rechtlicher und technologischer Art) bieten und andererseits an messbare Ergebnisse gemeinsam beschlossener Handlungen gekoppelt werden können.

Was Russland angeht, sollten wir den politischen Dialog aufrechterhalten – vornehmlich, um unsere eigene Vorgehensweise klar zu kommunizieren und um ein verbessertes Verständnis und Bewusstsein der Vorgehensweise Moskaus zu erlangen. Wenn die Umstände es zulassen, ist eine taktische und an Bedingungen geknüpfte Zusammenarbeit mit Russland in nachrangigen Bereichen möglich, sofern tatsächlich eine Interessenübereinstimmung vorliegt. Dies könnte bei Themen wie Transportsicherheit, Umweltschutz, Pirateriebekämpfung auf See oder beim Umgang mit regionalen Konflikten wie dem Nordkorea-Konflikt der Fall sein. Aggressiven russischen Aktivitäten sollten wir jedoch entgegenwirken, zum Beispiel durch die Entwicklung der notwendigen militärischen Einsatzbereitschaft oder mithilfe von Cyber-Gegenangriffen.

Wichtiger Bestandteil unserer Maßnahmen gegen Russland sollte das verstärkte Einbinden der russischen Zivilgesellschaft sein, sowohl in Russland selbst als auch im Ausland (unter anderem der russischen Diaspora), zum Beispiel durch die Förderung von unabhängigen Initiativen in den Medien, der politischen Debatte, des gesellschaftlichen Handelns etc. Obgleich sie keinen direkten Versuch darstellen, einen Regimewechsel in Russland herbeizuführen, könnten derartige Bestrebungen langfristig zur Entstehung alternativer politischer Eliten in Russland beitragen. Auch wenn dies aufgrund des rigorosen Vorgehens des Kremls gegen die politische Opposition, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und unabhängigen Medien Russlands immer schwieriger wird, sollte deren Umsetzung mittels kreativer technologischer und rechtlicher Lösungen angestrebt werden, wie zum Beispiel Fördermittel, Netzwerkarbeit, Satellitenfernsehen, soziale Medien, Internetportale und das Umgehen von VPN-Sperren.

Marek Menkiszak ist Leiter der Russlandabteilung des Zentrums für Oststudien (OSW), eine in Warschau ansässige staatliche Denkfabrik. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.