

AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHE GRUNDDOKUMENTE RUSSLANDS IN ANWENDUNG AUF DEN SÜDKAUKASUS

MARTIN MALEK

(Wien)

Mardan Aghayev und Dr. Ruslana Suleymanova (Hrsg.)
Jahrbuch Aserbaidschanforschung 2014
Beiträge aus Politik, Wirtschaft, Geschichte und Literatur
2014 / 120 Seiten / 16,80 € / ISBN 978-3-89574-859-2
Verlag Dr. Köster, Berlin / www.verlag-koester.de

„Die Welt wird immer brutaler, und manchmal wird nicht nur das Völkerrecht abgelehnt, sondern sogar der elementare Anstand.“

Russlands Präsident Wladimir Putin
(2013)

„Russia is a reliable partner in international relations. Its constructive role in resolving acute international problems has been generally acknowledged.“

Außenpolitische Konzeption Russlands
(2000)

1. Einleitung

Die wichtigsten veröffentlichten Grunddokumente der Außen- und Sicherheitspolitik des postsowjetischen Russlands sind die „Militärdoktrin“ (erstmalig erlassen 1993, erneuert 2000 und 2010), die „Strategie“ bzw. „Konzeption der nationalen Sicherheit“ (1997, 2000, 2009) sowie die „Außenpolitische Konzeption“ (1992, 2000, 2008 und 2013). Dazu kommen zahlreiche weitere einschlägig relevante Dokumente, darunter „Der strategische Kurs Russlands gegenüber den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ (1995); die „Staatliche Strategie für wirtschaftliche Sicherheit“ (1996); die „Doktrin für Informationssicherheit“ (2000); die „Mittelfristige Strategie gegenüber der EU, 2000 – 2010“ (2000); die „Marinedoktrin bis zum Jahr 2020“ (2001); die „Grenzüberschreitende Kooperation“ (2001); die „Aktuellen Aufgaben der Entwicklung der Streitkräfte“ (2003); die „Grundlagen der staatlichen Politik in der Arktis für

den Zeitraum bis zum Jahre 2020 und die weitere Perspektive“ (2008); das „Antiterror-Konzept“ (2009); die „Klimadoktrin“ (2009); die „Doktrin für Nahrungsmittelsicherheit“ (2010); die „Grundlagen der staatlichen Politik im Bereich der Entwicklung des Rüstungskomplexes für die Zeit bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus“ (2010) usw.

Alle diese Dokumente enthalten (natürlich) weder „Sensationen“ noch (ursprünglich) sensible Informationen, sondern stellen Zusammenfassungen bzw. Bekräftigungen ohnedies bekannter offizieller Standpunkte dar. Dennoch verdienen die Dokumente Aufmerksamkeit, da sie gleichermaßen Evolution und Konstanten der offiziellen Anschauungen in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik Russlands seit 1992 widerspiegeln und sich mit dem faktisch zu beobachtenden politischen Verhalten des Landes vergleichen lassen. Das soll hier anhand des Südkaukasus – und insbesondere des russländischen Verhaltens in den dortigen Kriegen und Konflikten – geschehen.

2. Die UNO und der UNO-Sicherheitsrat

Die Außenpolitische Konzeption von 2013 wiederholt die bekannte russländische Position, dass die UNO das „Zentrum der Regulierung der internationalen Beziehungen und der Koordinierung der Weltpolitik“ sein und bleiben müsse (Punkt 29). Russland betrachtet den Artikel 51 der UNO-Charta als „adäquate und keiner Revision unterliegende Rechtsgrundlage zur Gewaltanwendung bei Selbstverteidigung“ (Punkt 32 n) (Konceptija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii, 2013).

Insbesondere Militärinterventionen müssen, so wird an vielen Stellen sämtlicher russländischer außen- und sicherheitspolitischer Dokumente wiederholt, unbedingt vom UNO-Sicherheitsrat autorisiert werden, da sie andernfalls völkerrechtswidrig seien. Der Grund für diese Einstellung ist klar: Russland hat im UNO-Sicherheitsrat als ständiges Mitglied ein Vetorecht, und es möchte dieses durch „Nichtbefassung“ des Gremiums – wie beim Vorgehen der NATO gegen Restjugoslawien (Kosovo-Krieg 1999) und der US-Intervention gegen den Irak (2003) – nicht entwertet sehen. Offensichtlich nur auf den „Westen“ (bzw. was man in Russland dafür hält) – und konkret NATO

und USA – gezielt ist der folgende Absatz der Außenpolitischen Konzeption von 2013:

„Versuche der Regelung von Krisen durch die Anwendung von einseitigem Sanktionsdruck und andere Maßnahmen, darunter die bewaffnete Aggression, außerhalb des Rahmens des UNO-Sicherheitsrates stellen eine Gefahr für den internationalen Frieden und die Stabilität dar.“ (Punkt 15).

3. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

In dem Dokument „Der strategische Kurs Russlands gegenüber den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ von 1995 (das schon deswegen seine Gültigkeit nicht verloren haben dürfte, weil es sich nach wie vor auf der Homepage des russländischen Außenministeriums findet) heißt es (Punkt III.14.), dass „im Zusammenwirken mit dritten Staaten und internationalen Organisationen von ihrer Seite Verständnis dafür zu erreichen [ist], dass diese Region [d.h. die GUS] in erster Linie Zone der Interessen Russlands ist.“ (Der strategische Kurs Russlands gegenüber den Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten, 1995). Das betrifft nach wie vor den ganzen Südkaukasus: Auch wenn Georgien wegen der russländischen Militärintervention und der Anerkennung der separatistischen Provinzen Abchasien und Südossetien als „unabhängige Staaten“ im August 2008 mit Wirkung von 2009 aus der GUS ausgetreten ist, bedeutet das nicht, dass es von Moskau nicht mehr zu seiner „Interessenzone“ gezählt wird. Das zeigt sich u.a. darin, dass es durch Druck und Drohungen versucht, die Unterzeichnung eines georgischen Assoziationsabkommens mit der EU zu verhindern.

Der „Strategische Kurs...“ postulierte auch, dass die Priorität der Beziehungen zu den GUS-Staaten u.a. dadurch bestimmt werde, dass „die effektive Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten ein Faktor ist, der zentrifugalen Tendenzen in Russland selbst widersteht.“ Damit wird ein Konnex zur Bekämpfung des „eigenen“ Separatismus insbesondere im Nordkaukasus hergestellt (vgl. Kap. 6).

Die meisten außen- und sicherheitspolitischen Strategiedokumente Russlands stellen die GUS an die erste Stelle der regionalen Prioritäten der russländischen

Politik. Die Außenpolitische Konzeption von 2013 bekräftigt, dass es Moskau um die „Intensivierung der Integrationsprozesse im GUS-Raum“ geht (Punkt 43). Russland will die Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten (auch) im Sicherheitsbereich stärken, so bei „gemeinsamen Herausforderungen und Bedrohungen“ wie dem internationalen Terrorismus, Extremismus, Drogenhandel, transnationaler Kriminalität und illegaler Migration (Punkt 46). Und den „Landsleuten“, die in der GUS leben, soll besondere Aufmerksamkeit gelten (Punkt 45). Dieser Aspekt findet sich auch in der mittels Präsidentenerlass in Kraft gesetzten „Strategie der staatlichen Nationalitätenpolitik bis zum Jahr 2025“ vom 19. Dezember 2012, wo es heißt, dass die „Landsleute im Ausland“ und ihre „Verbindungen mit Russland“ unterstützt werden sollen (Ukaz Prezidenta RF ot 19 dekabnja 2012 g., ...).

„Militärpolitische Bündnisse“ seien, so die Außenpolitische Konzeption von 2013, nicht dazu geeignet, dem „ganzen Spektrum von modernen transnationalen Herausforderungen und Bedrohungen“ zu widerstehen. „An die Stelle von Blockansätzen zur Lösung internationaler Probleme tritt die Netzdiplomatie, die sich auf flexible Formen der Teilnahme an multilateralen Strukturen zum Zweck der effektiven Suche nach Lösungen gemeinsamer Aufgaben stützt.“ (Punkt 9). Das zielt offenbar auf die NATO, auch wenn sie nicht explizit genannt wird; doch gleichzeitig steht diese allgemeine Formulierung in einem offenkundigen Gegensatz zu jenem Punkt des gleichen Dokuments, der die „Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit“ (OVkS) – ein Militärbündnis mit Beistandsverpflichtung, dem derzeit (nach dem Austritt Usbekistans 2012; Aserbaidshans und Georgiens hatten es schon 1999 verlassen) Russland, Weißrussland, Armenien, Kasachstan, Kirgisien und Tadschikistan angehören – als „wichtigstes Element des Sicherheitssystems“ im postsowjetischen Raum bezeichnet (Punkt 47). In die gleiche Kerbe schlug Präsident Wladimir Putins Erlass „Über Maßnahmen zur Realisierung des außenpolitischen Kurses der Russländischen Föderation“ vom 7. Mai 2012, der eine (wörtlich) „Stärkung“ der OVkS verlangt (Podpisan Ukaz o merach po realizacii vnešnepolitičeskogo kursa). Für die Bedeutung der OVkS aus russländischer Sicht spricht auch die Außenpolitische Konzeption von 2013, wonach die „außenpolitische Koordinierung“ zwischen ihren Mitgliedstaaten

„vervollkommnet“ werden solle (Punkt 48 f). Allerdings erhebt sich die Frage, ob es hier tatsächlich um eine Koordinierung von gleichberechtigten Partnern geht oder nicht doch eher um die möglichst unveränderte Übernahme der russländischen Positionen zu außen- und sicherheitspolitischen Schlüsselfragen durch die anderen OVkS-Mitglieder.

4. Konflikte und Interventionen

Die Militärdoktrin aus dem Jahr 2000 meint, dass „große“ Kriege, darunter mit Kernwaffeneinsatz, weniger wahrscheinlich seien; dafür würde es mehr lokale Kriege geben (Punkt I. 2.). Russland, so das Dokument weiter, bevorzuge „politische, diplomatische und andere nichtmilitärische Mittel der Verhinderung, Lokalisierung und Neutralisierung militärischer Bedrohungen auf regionaler und globaler Ebene“ (Punkt I.8.). Russland

„erhält sich die Bereitschaft zur Führung von Kriegen und zur Mitwirkung in bewaffneten Konflikten ausschließlich mit dem Ziel, eine Aggression zu verhindern und abzuwehren, die Integrität und Unversehrtheit ihres Territoriums zu schützen sowie die militärische Sicherheit Russlands und, in Übereinstimmung mit internationalen Verträgen, ihrer Verbündeten zu gewährleisten“ (Punkt II.1.)

Ziele des Einsatzes der Streitkräfte und anderer Truppen seien u.a. eine „Eingrenzung des Spannungsherde“, die „Schaffung von Voraussetzungen zur Beendigung des Krieges“ oder seine „Beendigung in einem frühen Stadium, „Neutralisierung des Aggressors“ und eine „Regulierung zu Bedingungen, die den Interessen der Russländischen Föderation und ihrer Verbündeten entsprechen“ (Punkt II.14.) (Militärdoktrin der Russischen Föderation, 2000).

Die Außenpolitische Konzeption aus dem Jahre 2000 verurteilt eine „Strategie der unilateralen Aktivitäten, die die internationale Lage destabilisieren sowie Spannungen und Rüstungswettläufe provozieren“ könnten. Und weiter:

„Gewaltmethoden, die völkerrechtliche Mechanismen umgehen, können die tiefen sozioökonomischen, interethnischen und anderen Widersprüche, die den Konflikten zugrundeliegen, nicht beseitigen; sie können nur die Grundlagen von Recht und