

Grundeinstellungen der russischen politischen Elite: Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt

Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stewart, S. (2017). *Grundeinstellungen der russischen politischen Elite: Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt*. (SWP-Studie, 5/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51352-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susan Stewart

Grundeinstellungen der russischen politischen Elite

Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt

S 5
März 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Begriffe und Methoden:**
Politische Kultur, Elite, Einstellungen
- 10 **Umgang mit Recht und Gesetz**
- 10 Internationales Recht
- 13 Nationales Recht
- 18 **Umgang mit Wahrheit und Geschichte**
- 19 Umgang mit der Geschichte
- 21 Umgang mit der Wahrheit am
Beispiel der Medien
- 24 **Nationale Interessen und das
Verständnis des Gemeinwohls**
- 25 Der Stellenwert des Gemeinwohls
- 26 *Bildungspolitik*
- 27 *Gesundheitspolitik*
- 29 **Haltung zu Gewalt und
Stellenwert von Menschenleben**
- 29 Gewalt in der Außenpolitik
- 31 Innerstaatliche Gewaltanwendung
- 35 **Fazit und Empfehlungen**
- 37 **Abkürzungen**

Dr. Susan Stewart ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Grundeinstellungen der russischen politischen Elite Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt

Russlands Verhalten gegenüber der Ukraine hat die meisten westlichen Beobachter überrascht. Die Annexion der Krim und die Destabilisierung des Donbas deuten – zusammen mit anderen Handlungen und Aussagen seit Anfang 2014 – auf bestimmte Annahmen hin, die der russischen Außen-(und Innen-)Politik zugrunde liegen. Diese Annahmen scheinen wiederum Ausdruck einer spezifischen politischen Kultur der russischen Elite zu sein und auf Einstellungen zu gründen, die sich erheblich von denen der Entscheidungsträger in Deutschland und vielen anderen westlichen Ländern unterscheiden. Das Ziel dieser Studie besteht darin, diese Einstellungen herauszuarbeiten und ihre möglichen Folgen für die Beziehungen zwischen Russland auf der einen und Deutschland und der EU auf der anderen Seite aufzuzeigen.

Der renommierte russische Ökonom Wladislaw Inosemzew ist der Auffassung, dass man beim Versuch, Handlungen russischer Entscheidungsträger zu verstehen, »traditionelle Normen und Logik, wie sie in demokratischen Nationen existieren, vergessen muss«. Diese Bemerkung zielt nicht ausschließlich auf die Unterschiede zwischen heutigen demokratischen und autoritären Regimen, sondern auch auf die Nachwirkung der historischen Erfahrungen, von denen Russland als feudales Reich und (in der Form der UdSSR) als sozialistischer Staat sowie als Supermacht in der Zeit des Kalten Krieges geprägt worden ist. Sie will besagen, dass die spiegelbildliche Übertragung eigener Einstellungen auf die des Gegenübers im russischen Fall besonders irreführend sein kann. Es ist deswegen notwendig, einige fundamentale Annahmen der russischen Elite, die bei politischen Entscheidungen eine Rolle spielen, unter die Lupe zu nehmen. Dies gilt sowohl für die Innen- als auch für die Außenpolitik. Die Analyse kann im Übrigen helfen, den Nexus zwischen beiden Politikfeldern besser zu verstehen.

Für die Untersuchung dieser Einstellungen werden die folgenden vier gesellschaftlichen und politischen Dimensionen beleuchtet: der Stellenwert von Recht und Gesetz; der Umgang mit Wahrheit und Geschichte; das Verständnis der nationalen Interessen bzw. des Gemeinwohls; die Haltung gegenüber (physischer) Gewalt. Diese Sphären werden als maßgebliche Komponenten der politischen Kultur der Elite in Russland verstan-

den. Welche Einstellungen die Elite in diesen Bereichen hat, wird ihre Entscheidungen in den kommenden Jahren prägen. Ein besserer Einblick in diese Denkhaltungen kann also dazu dienen, das Spektrum möglicher Handlungen auf Seiten Russlands realistischer zu definieren und wahrscheinliche russische Reaktionen auf Angebote aus Deutschland und der EU schon im Vorhinein besser abzuschätzen.

Die Analyse führt zu dem Schluss, dass die russische Elite in hohem Maße dazu tendiert, die genannten Bereiche zur Verfolgung außen- und innenpolitischer Interessen zu instrumentalisieren. Gewalt wird als hilfreiches Mittel angesehen, um Russlands außenpolitischen Einfluss zu vergrößern und die Macht des herrschenden Regimes zu sichern. Auch erhebliche menschliche Verluste werden dafür bewusst in Kauf genommen. Wahrheiten werden manipuliert und kreiert, um die russische Position vor externen Akteuren und dem einheimischen Publikum zu legitimieren. Die Elite erkennt den Nutzen des Rechts, wenn es darum geht, die eigene Bevölkerung zu kontrollieren und die Berechenbarkeit internationaler Akteure zu gewährleisten. Doch können Einzelfallentscheidungen der Spitzenelite rechtlich bindende Verpflichtungen notfalls immer aufheben. Das Gemeinwohl der Bevölkerung schließlich wird aus dem Blickwinkel der Eigeninteressen der Eliten definiert, ohne dass die Bürger gefragt, geschweige denn in Entscheidungen einbezogen werden. Die Bereitschaft, die genannten Sphären zu instrumentalisieren, deutet darauf hin, dass die Elite kaum ideologisch geprägt ist. Dies lässt wiederum darauf schließen, dass die Elemente einer vermeintlich entstehenden Ideologie des Regimes (traditionelle Werte, Rolle der Kirche usw.) rein funktionaler Natur sind.

Heute wird im Westen vielerorts, und nicht zuletzt in Deutschland, über eine Politik gegenüber Russland nachgedacht, die über die jetzige Krisenphase hinausreicht und für die kommenden Jahre tragfähig ist. Einer solchen Politik sollten begründete Annahmen bezüglich des Verhaltens der russischen Elite zugrunde liegen. Diese Annahmen wiederum müssen auf Erkenntnissen basieren über die fundamentalen Einstellungen dieser Elite zu politisch-moralischen Kategorien wie Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt. Der Erfolg eines neuen politischen Ansatzes gegenüber Russland (und dem gesamten postsowjetischen Raum) wird teilweise davon abhängen, inwieweit es gelingt, die in Moskaus Machtapparat vorherrschenden Einstellungen und deren Folgen für Russlands Verhalten richtig zu deuten. Deswegen

erscheint es lohnenswert, diese Einstellungen näher zu analysieren, auch wenn wir nicht in die Köpfe der relevanten Akteure hineinschauen können.

Begriffe und Methoden: Politische Kultur, Elite, Einstellungen*

Die allgemeine Überraschung über das russische Vorgehen in der Ukraine sowie in Syrien zeigt, dass neue Anstrengungen notwendig sind, um das Verhalten der russischen Elite zu verstehen und eventuell sogar zu antizipieren, zumindest in seinen groben Konturen. Ein möglicher Weg ist die Entwicklung von Szenarien, in denen bestimmte russische Handlungen ausgelöst werden könnten.¹ Ein anderer führt über die Analyse fundamentaler Einstellungen der russischen Elite, die deren Entscheidungen beeinflussen. Die Ausarbeitung hypothetischer Situationen liefert zwar eine konkretere Anschauung vom denkbaren Aktionsrepertoire. Diese bezieht sich aber eben nur auf das gewählte fiktive Ereignis. Die Analyse von Einstellungen muss dagegen ungenau bleiben, kann aber dafür auf eine beliebige Zahl von modellierten Situationen angewandt werden. Außerdem können die Schlussfolgerungen einer solchen Analyse von dauerhaftem Nutzen sein, denn die politische Kultur einer Elite (wie auch die einer Gesellschaft) ändert sich nur langsam.

Ebendiese relative Beständigkeit macht es sinnvoll, zur Beschreibung der prägenden Denk- und Handlungsmuster der russischen Elite auf den Begriff der politischen Kultur zurückzugreifen. Dem Zweck dieser Untersuchung kommt die folgende Definition am nächsten: »Politische Kultur ist das Set von Einstellungen, Glauben und Gefühlen, die einen politischen Prozess ordnen und ihm Bedeutung verleihen und die die zugrundeliegenden Annahmen und Regeln liefern, die [das] Verhalten im [gegebenen] politischen System steuern.«² Es geht also unter anderem um Einstellungen politischer Akteure, die hinter den Entscheidungen dieser Akteure stehen und diese Entscheidungen beeinflussen, auch wenn sie sie nicht vollständig und in jedem Fall determinieren. Denn »[d]ie politische Kultur ist weder statisch noch deterministisch, noch hat sie historische Gesetze für heute und die Zukunft

anzubieten. Aber das Konzept der politischen Kultur geht davon aus, daß es in jeder Gesellschaft Prägungen, Verhaltensweisen und Einrichtungen gibt, die außerordentlich zählebig sind und sich auch über Revolutionen hinweg reproduzieren, deren Wandel jedenfalls einem langsameren Rhythmus unterliegt als viele Prozesse der Modernisierung, wie zum Beispiel Industrialisierung, Urbanisierung oder Bildungsexplosion.«³

In der Regel wird das Konzept der politischen Kultur auf *Gesellschaften* angewandt, wie der soeben zitierte Text andeutet.⁴ Es gibt allerdings durchaus Fälle, in denen die politische Kultur von Eliten untersucht wird. Diese Ansätze reichen fast so weit zurück wie die ursprüngliche Auseinandersetzung mit politischer Kultur auf gesellschaftlicher Ebene.⁵ Sie sind manchmal vergleichend angelegt, und auch der russische bzw. sowjetische Fall ist bereits Gegenstand entsprechender Analysen gewesen.⁶ Sie sind indes weniger zahlreich als die Studien zur politischen Kultur von Gesellschaften. Dies liegt unter anderem an damit einhergehenden methodischen Schwierigkeiten.⁷

3 Gerhard Simon, »Zukunft aus der Vergangenheit: Elemente der politischen Kultur in Rußland«, Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), 1995 (Berichte des BIOst 10-1995), <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-41734>> (Zugriff am 6.3.2017).

4 Das grundlegende Werk in diesem Zusammenhang ist Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

5 Siehe Ruth Lane, »Political Culture: Residual Category or General Theory?«, in: *Comparative Political Studies*, 25 (Oktober 1992) 3, S. 362–387.

6 Siehe zum Beispiel Robert Putnam, *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, New Haven 1973; John S. Duffield, »Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism«, in: *International Organization*, 53 (September 1999) 4, S. 765–803; Michael Urban, *Cultures of Power in Post-Communist Russia. An Analysis of Elite Political Discourse*, New York 2010.

7 Die zitierten Autoren konnten in der Regel Interviews mit relevanten Vertretern der jeweiligen Elite durchführen. Im heutigen angespannten Kontext der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen ist dies allerdings kaum machbar. Selbst russische Beobachter sagen, dass eine Untersuchung der Einstellungen der jetzigen russischen Elite nur indirekt möglich ist, weil diese Sphäre einen zunehmend geschlossenen Charakter besitzt, Denis Volkov, »Russian Elite Opinion

* Ich bedanke mich herzlich bei Julia Ostanina für ihre Hilfe bei den Recherchen für diese Studie.

1 Ein Beispiel für diese Methode ist Sabine Fischer/Margarete Klein (Hg.), *Denkbare Überraschungen. Elf Entwicklungen, die Russlands Außenpolitik nehmen könnte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Studie 15/2016).

2 Lucian W. Pye, »Political Culture«, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 12, New York 1968, S. 218.

Um die grundsätzlichen Einstellungen der russischen Elite herausarbeiten und in ihrem eventuellen Wandel erfassen zu können, wurden für die vorliegende Untersuchung vier Sphären ausgewählt. Es sind sozusagen die Testfelder, auf denen die Aussagen und Handlungen russischer Entscheidungsträger systematisch analysiert werden. Der Fokus liegt zunächst auf den Entwicklungen seit 2014, doch werden die Sphären jeweils auch für die Phase vor 2014 erforscht, um Aussagen über den Grad der Kontinuität in den russischen Einstellungen treffen zu können. Schließlich werden mögliche Folgen der so ermittelten Einstellungen für das künftige Verhalten der russischen Führung sowie für die Beziehungen zwischen Deutschland bzw. der EU und Russland diskutiert. Ausgangspunkt ist also die These, dass es durch die Analyse zurückliegender Handlungen und Äußerungen möglich ist, Muster zu entdecken, die grundlegende Einstellungen bei zumindest Teilen der Elite aufzeigen. Diese Einstellungen liefern wiederum wichtige Hinweise auf das mögliche Spektrum künftiger Entscheidungen und Verhaltensweisen der russischen (Spitzen-)Elite.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die russische Elite keinen monolithischen Block darstellt. Sie besteht vielmehr aus unterschiedlichen Gruppierungen und hat einen dynamischen Charakter. Das bedeutet, dass Mitglieder der Elite ausgestoßen werden oder ihre (Macht-)Position innerhalb des Elitengefüges ändern können. Es geht hier allerdings nicht darum, die Verhältnisse innerhalb der Elite zu erörtern oder mögliche Spaltungstendenzen zu analysieren. Der Fokus beschränkt sich auf die Spitzenelite, und zwar im politischen Bereich.⁸ Dazu gehören vor allem der Präsident, der Premierminister und sein Kabinett (samt Stellvertretern), die leitenden Vertreter der Präsidentschaftsadministration und die Vorsitzenden wichtiger Behörden und Gremien auf föderaler Ebene. Für die Untersuchung werden auch Aussagen von Vertretern dieses Personenkreises herangezogen. Weil solche Verlautbarungen aber oft quer zu den Handlungen stehen, wird Letzteren mehr Beachtung geschenkt, wenn Rückschlüsse auf prinzipielle Einstellungen gezogen werden. Da russische Entscheidungsprozesse meist intransparent sind, suggerieren

die Handlungen eventuell einen stärkeren Konsens in den Einstellungen, als tatsächlich vorhanden ist. Die Beschäftigung mit vier verschiedenen Orientierungen mindert allerdings die Gefahr einer solchen Verzerrung. Denn wenn über unterschiedliche Bereiche hinweg eine weitgehende Kohärenz der Einstellungen festzustellen ist, spricht das für deren Beständigkeit und Wirksamkeit für die Aktionsebene.

Wie bereits erwähnt, wurden vier Sphären ausgewählt, die zum Zweck der Identifizierung von Einstellungen untersucht werden:

- ▶ der Stellenwert von Recht und Gesetz;
- ▶ der Umgang mit Wahrheit und Geschichte;
- ▶ das Verständnis der nationalen Interessen bzw. des Gemeinwohls;
- ▶ das Verhältnis zu physischer Gewalt.

Die Wahl fiel aus mehreren Gründen auf diese Dimensionen. Erstens ist es das Verhalten vor allem in diesen Bereichen, das Russlands Außen- und Innenpolitik seit 2014 geprägt und den Westen oft frappiert hat. Zweitens eignen sich diese vier Denk- und Handlungssphären gut für eine Untersuchung auch der Phase vor 2014, um Kontinuität bzw. Wandel in den Einstellungen der russischen Elite zu bewerten.⁹ Drittens sind die Denkmuster, die auf diesen Feldern herausgearbeitet werden können, grundlegend genug, um eine bedeutende Rolle bei künftigen Entscheidungen zu spielen. Viertens schließlich können die Erkenntnisse über die Ansichten der russischen Führungsklasse in diesen Bereichen Anhaltspunkte liefern für die mögliche Entwicklung der deutsch-russischen (und der EU-Russland-)Beziehungen. Selbst wenn die ausgewählten Sphären nicht unbedingt die einzigen sind, die diese Kriterien erfüllen, kann ein Verständnis der Eliteneinstellungen in diesen vier Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Deutung des russischen Verhaltens liefern.

Die russische Elite agiert in einem zunehmend autoritären Kontext, der ihre Spielräume und ihre Verhaltensmuster prägt. Diese Bedingungen müssen berücksichtigt werden, denn sie können die unten beschriebenen Handlungen und die daraus ableitbaren Einstellungen zumindest teilweise erklären. Hierzu gehört sicherlich auch eine immer stärker werdende Personalisierung der Macht.¹⁰ Dennoch

after Crimea«, Moskau: Carnegie Moscow Center, März 2016, S. 6, <http://carnegieendowment.org/files/CP_Volkov_WEB_Eng.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁸ Dies schließt auch die sicherheits- und die wirtschaftspolitische Spitze ein, soweit sie für die jeweils untersuchten Bereiche relevant sind.

⁹ Grundsätzlich wird der Zeitraum 2008–2014 untersucht. In einigen wenigen Fällen werden auch Ereignisse einbezogen, die vor 2008 stattgefunden haben.

¹⁰ Siehe hierzu insbesondere Fiona Hill/Clifford G. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin*, Washington, D.C. 2013. Siehe

wäre es zu kurz gegriffen, das Handeln der russischen Elite allein auf die Art des politischen Regimes zurückzuführen. Dazu tragen vielmehr auch historische sowie soziologische und kulturelle Faktoren wesentlich bei. Diese interagieren mit dem politischen System und bilden mit ihm zusammen ein komplexes Gefüge, das Pfadabhängigkeiten kreiert und den Raum für Entscheidungen und Denkweisen einschränkt. Die Studie erhebt nicht den Anspruch, dieses Gefüge zu modellieren. Es geht vielmehr darum, Handlungsmuster herauszuarbeiten und nach den dazu passenden Einstellungen zu fragen.

aber auch Mikhail Zygar, *All the Kremlin's Men: Inside the Court of Vladimir Putin*, New York 2016.

Umgang mit Recht und Gesetz

Eine der größten Überraschungen für politische Beobachter in vielen Teilen des Westens ist die seit Russlands Annexion der Krim und seiner militärischen Einmischung im Donbas unübersehbare Bereitschaft Moskaus, sich über zahlreiche Instanzen des internationalen Rechts hinwegzusetzen. Diese Rücksichtslosigkeit steht im klaren Widerspruch zur früheren russischen Position, für die Grundsätze des internationalen Rechts (insbesondere unter dem Dach der Vereinten Nationen) und vor allem für die Idee der staatlichen Souveränität einzutreten. Dieser Kontrast wirft die Frage auf, welche Einstellung die russische Elite heute zum internationalen Recht im Besonderen und zu bindenden rechtlichen Absprachen sowie zum Recht im Allgemeinen hat. Die Antwort darauf wird auch etwas über den Status des Rechts innerhalb der Russischen Föderation aussagen, denn der Grad der Bereitschaft, rechtliche Verpflichtungen einzuhalten, wird sich nicht nur in der Außen-, sondern auch in der Innenpolitik manifestieren. Es ist daher interessant zu prüfen, inwiefern sich die Einstellungen im Bereich Recht in der Außen- und Innenpolitik gleichen.

Internationales Recht

Der Völkerrechtsbruch der Russischen Föderation, der mit der militärischen Besetzung und anschließenden Annexion der Halbinsel Krim im Frühjahr 2014 einhergeht, ist bereits gut dokumentiert und nach juristischen Kriterien unumstritten.¹¹ Am häufigsten wird darauf hingewiesen, dass Russland mit der Annexion wesentliche völkerrechtliche Dokumente (Charta der Vereinten Nationen, Charta von Paris, Helsinki-Akte) verletzt hat, die die territoriale Integrität existieren-

¹¹ Siehe zum Beispiel Thomas D. Grant, »Annexation of Crimea«, in: *American Journal of International Law*, 109 (Januar 2015) 1, S. 68–95; Robin Geiß, »Russia's Annexation of Crimea: The Mills of International Law Grind Slowly But They Do Grind«, in: *International Law Studies*, 91 (2015), S. 425–449, <<http://stockton.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1377&context=ils>> (Zugriff am 6.3.2017). Ich danke Christian Schaller für seine Ratschläge zur Darstellung der völkerrechtlichen Lage.

der Staaten garantieren. Speziell im Fall der Ukraine sind noch Dokumente wie das Budapester Memorandum heranzuziehen, in dem Russland sich zusammen mit Großbritannien und den USA dazu verpflichtet hat, »die Unabhängigkeit und Souveränität sowie die bestehenden Grenzen der Ukraine zu respektieren« und »auf die Drohung mit bzw. der Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit der Ukraine« zu verzichten.¹² Darüber hinaus hat Russland gegen bilaterale Verträge mit der Ukraine verstoßen, vor allem den Freundschaftsvertrag zwischen den beiden Ländern von 1997. Nicht alle diese Verträge und Konventionen sind völkerrechtlicher Natur. Auffällig ist jedoch, dass die russische Führung im Fall der Krim bereit war, sowohl bi- als auch multilaterale Verpflichtungen zu ignorieren, bis hin zu internationalen Dokumenten, die im globalen Maßstab als allgemeingültig angesehen werden.¹³

Der russische Bruch mit dem Völkerrecht beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Einverleibung der Krim, sondern betrifft auch Russlands Handlungen in sowie in Bezug auf die Ostukraine. Obwohl es hier zu keiner Annexion gekommen ist, stellt die durch multiple Quellen nachweisbare Unterstützung lokaler Rebellen durch russische Streitkräfte auch eine Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine dar.¹⁴ Diese Unterstützung reicht von der

¹² Siehe »Budapest Memorandums on Security Assurances, 1994«, *Council on Foreign Relations* (online), 5.12.1994, <www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484> (Zugriff am 6.3.2017).

¹³ Manche russische Wissenschaftler plädieren allerdings für eine Interpretation des internationalen Rechts, wonach die Annexion der Krim gerechtfertigt wäre; siehe zum Beispiel Anatoly Kapustin, »Crimea's Self-Determination in the Light of Contemporary International Law«, in: *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 75 (2015) 1, S. 101–118.

¹⁴ Ilya Yashin/Olga Shorina (Hg.), *Putin. War. Based on Materials from Boris Nemtsov*, Moskau, Mai 2015, <<http://4freerussia.org/putin.war/Putin.War-Eng.pdf>>; Maksymilian Czuperski et al., *Hiding in Plain Sight: Putin's War in Ukraine*, Washington, D.C.: The Atlantic Council, Mai 2015, <www.atlanticcouncil.org/images/publications/Hiding_in_Plain_Sight/HPS_English.pdf>; James Miller et al., *An Invasion by Any Other Name: The Kremlin's Dirty War in Ukraine*, New York: The Institute of Modern

Lieferung von Kriegsgerät und Munition in erheblichen Mengen über Trainings für die Kämpfer vor Ort bis hin zur Beteiligung von Mitgliedern der russischen Streitkräfte insbesondere an entscheidenden Schlachten wie in Ilowajsk oder Debaltsewe. Durch diese Handlungen zeigt die russische Führung, dass sie den Bruch mit dem Völkerrecht nicht nur mit der Annexion der Krim, sondern auch in anderen Fällen vollzogen hat.

Dieses Verhalten steht im krassen Widerspruch nicht nur zu der Rhetorik der russischen politischen Elite vor der militärischen Intervention in der Ukraine, sondern auch zu ihren heutigen Aussagen. Ein fester Bestandteil dieser Rhetorik in den Jahren vor 2014 war die Betonung der Bedeutung des internationalen Rechts und insbesondere der Rolle der Vereinten Nationen. Interessanterweise hält die russische Führung an dieser Rhetorik trotz der von ihr selbst begangenen nachweislichen Völkerrechtsbrüche fest. Im Oktober 2014 sagte Putin beim jährlichen Treffen des Valdai-Clubs: »Ich füge hinzu, dass internationale Beziehungen auf dem internationalen Recht aufbauen sollten. Dessen Grundlage sollten auch moralische Prinzipien sein, solche wie Gerechtigkeit, Gleichberechtigung, Wahrheit.«¹⁵ Diese Kontinuität in den Verlautbarungen lässt sich möglicherweise damit erklären, dass die russische Führung viele der Anschuldigungen zurückweist und leugnet, dass ein Völkerrechtsbruch stattgefunden hat. Sofern sie auf die Beschwerden der internationalen Gesprächspartner eingeht, tut sie dies mit dem Hinweis auf angeblich ähnliche Fälle des Völkerrechtsbruchs, vor allem die Bombardierung des ehemaligen Jugoslawiens 1999 nach den gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Fall Kosovo sowie die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo seitens der USA und vieler europäischer Staaten im Jahr 2008. Russland will so suggerieren, dass sein Verhalten nicht erheblich abweiche von dem anderer internationaler Akteure und die Anschuldigung, es habe das Völkerrecht gebrochen, dann auch gegen andere Staaten erhoben werden müsse.¹⁶

Russia/The Interpreter, 17.9.2015, <www.interpretermag.com/wp-content/uploads/2015/11/IMR_Ukraine_final_links_updt_02_corr.pdf> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

15 Putins Rede auf der Sitzung des Internationalen Diskussionsklubs »Valdai«, 24.10.2014, <<http://kremlin.ru/events/president/news/46860>> (Zugriff am 6.3.2017).

16 Auch wenn westliche Akteure in einigen Fällen Völkerrechtsbruch begangen haben, war die Vorgeschichte der internationalen Intervention im Fall Kosovo eine völlig andere als auf der Krim. Vor der Bombardierung Serbiens

Gab es diesen Umgang mit internationalem Recht bereits vor 2014? Mit anderen Worten, war es schon vor seinen Interventionen in der Ukraine charakteristisch für Russland, die Rolle des internationalen Rechts einerseits verbal hochzuhalten und andererseits manche Prinzipien dieses Rechts faktisch zu unterminieren bzw. grob zu verletzen? Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, zwischen den verschiedenen Formen von Verbindlichkeiten auf der Ebene der internationalen Beziehungen zu unterscheiden, konkret zwischen Verträgen im Rüstungs- bzw. Energiebereich auf der einen und Verpflichtungen in Bezug auf den postsowjetischen Raum und die internen russischen Verhältnisse auf der anderen Seite.

Was Rüstungs- und Energieverträge betrifft, kann festgestellt werden, dass Russland sich in den letzten Jahren weitgehend an solche Abkommen gehalten hat. Im Rüstungsbereich hat es sich allerdings immer weiter von diesen Verträgen distanziert. Beispiele dafür sind vor allem Russlands Suspensierung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) 2007 und des Plutonium Disposition and Management Agreement 2016 sowie seine angeblichen Verstöße gegen den Vertrag über die Abrüstung und das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF-Vertrag).¹⁷ Der letztgenannte Vorwurf wurde bislang lediglich von US-amerikanischer Seite artikuliert, mit der gleichzeitigen Einschränkung, dass Beweise nicht geliefert werden könnten, ohne deren Quellen zu gefährden. Falls die Anschuldigungen sich erhärten, muss von einer lang andauernden und schwerwiegenden Vertragsverletzung von Seiten Moskaus ausgegangen

durch die Nato herrschte im Kosovo etwa ein Jahr lang ein Bürgerkrieg zwischen den serbischen und jugoslawischen Streitkräften und der Kosovarischen Befreiungsarmee, mit Hunderten von Toten und Hunderttausenden Flüchtlingen, siehe zum Beispiel Christopher Greenwood, »Humanitarian Intervention: The Case of Kosovo«, in: *Finnish Yearbook of International Law*, Helsinki 2002, S. 141–175; Christian Schaller, »Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 2, S. 131–171.

17 Alexey Arbatov, *The Ominous End of the Russia-U.S. Plutonium Agreement*, Moskau: Carnegie Moscow Center, 17.10.2016, <<http://carnegie.ru/commentary/?fa=64869>>; Oliver Meier, *Die Krise des INF-Vertrages: Das Risiko eines nuklearen Wettübens in Europa wächst*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 11/2015), <www.swp-berlin.org/publikation/krise-des-inf-vertrages/> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

werden, die wesentlich vor 2014 begonnen hat. Noch ist es aber verfrüht, diesen Schluss zu ziehen.¹⁸

Verträge im Energiebereich sind meistens weder transparent noch öffentlich, es sei denn, es handelt sich um intergouvernementale Abkommen. Lieferverträge werden üblicherweise zwischen Unternehmen – seien es staatliche oder private – geschlossen. Von daher können wir lediglich auf die Aussagen der jeweils anderen Vertragspartei zurückgreifen, um Russlands energievertragliche *compliance* einzuschätzen. Diese Parteien bestätigen in den allermeisten Fällen, dass sich die russische Seite an die Klauseln hält. In den Fällen, die vor ein Schiedsgericht gekommen sind, hat zum Beispiel die russische Gazprom entweder einem Kompromiss zugestimmt oder den Schiedsspruch akzeptiert. Bei solchen Klagen handelt es sich vorwiegend um Streitigkeiten über den ursprünglich vereinbarten Gaspreis. Während der Zeit, in der Russland durch seine Unterschrift als Partei des Energiechartavertrags galt, kamen darüber hinaus Zweifel an der Investitionssicherheit in der Russischen Föderation auf. Es wurde gerichtlich festgestellt, dass der Umgang des russischen Staates mit der Firma Jukos vertragswidrig gewesen sei.¹⁹ Vergleicht man diese Behandlung des damals größten Ölkonzerns des Landes mit den oben erwähnten Kompromissen, die nicht-russischen Firmen zugutekamen, drängt sich der Eindruck auf, dass Moskau heimische und ausländische Unternehmen unterschiedlich behandelt.²⁰ Etwas anders ist die Lage, wenn es sich um energiewirtschaftliche Vereinbarungen zwischen Russland und anderen postsowjetischen Staaten handelt. Die Intransparenz dieser Verträge ist noch ausgeprägter, und informelle Absprachen spielen eine größere Rolle. Außerdem nutzt Moskau insbesondere den Gaspreis, um postsowjetische Länder für ihr politisches Verhalten zu belohnen bzw. zu bestrafen. Vertragssicherheit genießen diese Staaten deshalb in weit geringerem Maße,

18 Ich danke Oliver Meier für seine Einschätzung des russischen Verhaltens im Rüstungsbereich.

19 Allerdings wurde diese Entscheidung später von einem niederländischen Gericht revidiert, Stanley Reed, »Dutch Court Overturns \$50 Billion Ruling against Russia in Yukos Case«, in: *The New York Times*, 20.4.2016, <www.nytimes.com/2016/04/21/business/international/yukos-russia-50-billion-ruling.html> (Zugriff am 6.3.2017).

20 Das EU-Kartellverfahren gegen Gazprom wird aus zwei Gründen hier nicht behandelt. Erstens ist dieser Fall etwas anders gelagert, weil es um Kompatibilität mit dem 3. EU-Binnenmarktpaket geht, und zweitens gibt es in diesem Verfahren noch keine belastbaren Ergebnisse.

auch wenn die Ursachen dafür nicht allein von Russland zu vertreten sind.²¹

Allgemein verdichten sich die Probleme mit der Vertragstreue, sobald der postsowjetische Raum betroffen ist. Dieser Befund gilt nicht nur im Hinblick auf Abmachungen zwischen Staaten des postsowjetischen Raums, sondern auch auf solche zwischen Russland und Drittstaaten mit oder in Bezug auf andere postsowjetische Staaten. Der eklatanteste Beleg dafür ist der russisch-georgische Krieg von 2008 und die anschließende Anerkennung von zwei Teilgebieten Georgiens, Südossetien und Abchasien, als unabhängige Staaten durch Moskau. Zwar war es Georgien, das die Kampfhandlungen begonnen hatte, doch Russland stellte durch sein militärisches Eingreifen und sein Verhalten nach dem Waffenstillstand die territoriale Integrität Georgiens in Frage. Mit Hilfe der EU kam es wenige Wochen nach dem Ausbruch des Konflikts zu einer Regelung der Situation, nachdem die damalige französische Ratspräsidentschaft, vertreten durch Präsident Nicolas Sarkozy, einen entsprechenden Friedensplan mit Tbilisi und Moskau ausgehandelt hatte. Russland hielt sich allerdings nicht an die im Dokument getroffenen Absprachen, nach denen es sich hinter eine bestimmte Linie zurückziehen und die militärische Präsenz in den beiden Teilgebieten zu reduzieren hatte.²² Stattdessen baute es diese Präsenz erheblich aus und verletzte die Souveränität Georgiens durch die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens. Aus der Tatsache, dass die Nichteinhaltung der Vereinbarung keine negativen Folgen für sie hatte, hat die russische Führung die Lehre gezogen, im Fall der Krim-Annexion mit einer ähnlich matten europäischen Reaktion rechnen zu dürfen.

Die Übereinkunft zwischen Russland und der Europäischen Union kam 2008 zustande, weil es eine Kriegssituation gab, die es aus Sicht der EU schnell zu beenden galt. Auffällig ist aber, dass es zwischen Brüssel und Moskau sonst kaum zu einer Kooperation in Bezug auf die postsowjetischen Staaten in der Nachbarschaft der Union gekommen ist. Für die EU war ein solches Arrangement durchaus erwünscht. Der »Gemeinsame Raum der äußeren Sicherheit« wurde von EU-Seite konzipiert, um einen Rahmen für die Zusammenarbeit mit Russland im Hinblick auf die

21 Ich danke Kirsten Westphal für ihre Einschätzung des russischen Verhaltens im Energiebereich.

22 International Crisis Group, »Georgia-Russia: Learn to Live like Neighbours«, Tiflis u.a., 8.8.2011 (Europe Briefing Nr. 65), S. 2, <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b65-georgia-russia-learn-to-live-like-neighbours.pdf>> (Zugriff am 6.3.2017).

postsowjetischen Länder zu etablieren. Dieser »Raum« blieb in den darauffolgenden Jahren jedoch weitgehend leer. Auch Deutschland hat großes Interesse an einer solchen Zusammenarbeit gezeigt. Auf einer deutschen Idee basierte zum Beispiel die sogenannte »Meseberg-Initiative«, auf die sich Bundeskanzlerin Merkel und der damalige russische Präsident Medwedew im Juni 2010 einigten und die folgenden Tausch vorsah: Russland sollte einen konstruktiven Beitrag zur Lösung der Situation um Transnistrien²³ leisten und im Gegenzug würde man ein neues Dialogformat zwischen der EU und Russland auf Außenminister-ebene einrichten. Moskau hielt seine Zusage allerdings nicht ein, weshalb auch Deutschland und die EU die Idee des Dialogformats nicht weiterverfolgten.

Erhebliche Schwierigkeiten, internationales Recht einzuhalten, hat die Russische Föderation auch in Bereichen, in denen die von ihr eingegangenen Verpflichtungen innenpolitische oder legislative Änderungen erfordern. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist Russlands Mitgliedschaft im Europarat. Durch diese Mitgliedschaft hat sich Moskau verpflichtet, die Europäische Menschenrechtskonvention einzuhalten und Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu respektieren und umzusetzen. Russlands Verhalten sowohl in der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Europarats als auch in Bezug auf den Gerichtshof zeigt indes, dass es die genannten Obliegenheiten nicht besonders ernst nimmt und sie bestenfalls oberflächlich zu erfüllen gewillt ist. Die PV wird hauptsächlich dafür benutzt, Kritik an Russland zurückzuweisen. Die Urteile des EGMR werden zwar weitgehend implementiert, wenn es um die Zahlung von Kompensationen geht, aber strukturelle Reformen des russischen Rechtssystems erfolgen nicht. So wiederholen sich Jahr für Jahr ähnliche Klagen beim Gerichtshof, ohne dass Moskau deren Anlass beseitigt.²⁴ Die Entscheidung des Kreml im Dezember 2015, dass Urteile des EGMR nicht umgesetzt werden, falls sie mit der russischen Verfassung nicht konform sind, unterstreicht den Unwillen der russischen Führung,

²³ Transnistrien ist eine abtrünnige Region der Republik Moldau, die ihre Selbständigkeit hauptsächlich russischer Unterstützung schuldet, siehe zum Beispiel Klemens Büscher, »Der Transnistrienkonflikt im Lichte der Krise um die Ukraine«, in: Sabine Fischer (Hg.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Studie 13/2016), S. 27–45.

²⁴ Susan Stewart, *Russland und der Europarat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2013 (SWP-Studie 10/2013).

sich einem internationalen Gericht unterzuordnen.²⁵ Sowohl die Aussagen Putins als auch die des Präsidenten des Verfassungsgerichts Walerij Sorkin zu diesem Thema zeugen von einer herablassenden Haltung gegenüber dem Europarat und von einer abnehmenden Bereitschaft, die mit der Mitgliedschaft verknüpften Verpflichtungen ihm gegenüber einzuhalten.

Sein Handeln in der Vergangenheit weist ebenso wie seine heutige Rhetorik darauf hin, dass Russland offen dafür war und im Prinzip ist, bi- und multilaterale Verträge abzuschließen bzw. sich auf internationale Regeln zu einigen. Der Umgang mit der Ukraine hat allerdings gezeigt, dass die russische Führung genauso bereit ist, diese Vereinbarungen mit Rücksicht auf angeblich übergeordnete Gründe hintanzustellen und zu verletzen, falls ihr dies opportun erscheint. Dies spricht für eine Haltung, die dem Recht instrumentellen Charakter zumisst: Es zu achten kann sinnvoll sein, es kann aber genauso gut verworfen werden, wenn Russland ein anderer Kurs besser passt. Diese Herangehensweise korreliert mit dem Diskurs über Souveränität, den Vertreter der russischen Elite pflegen: Als souveräner Akteur stehe es Russland frei, andere Parameter über das internationale Recht zu stellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Kreml zu einer solchen Abwägung gelangt, ist größer, wenn die entsprechenden Regeln oder Vereinbarungen den postsowjetischen Raum bzw. die internen Verhältnisse Russlands betreffen.

Nationales Recht

Für den Stellenwert, den Recht und Gesetz in den Augen der russischen Elite genießen, ist aber auch deren Haltung gegenüber dem nationalen Recht kennzeichnend. Zwar ist hier der Bezug zur Krise in und um die Ukraine weniger direkt als im Fall des internationalen Rechts. Die Frage nach dem Umgang mit Recht auf der nationalen Ebene ist aber essentiell, um die Grundhaltung der russischen Elite zu diesem Bereich zu verstehen. Als Ausgangspunkt für die Untersuchung eignet sich auch hier das Jahr 2008, weil auf diese Weise die Präsidentschaft Dmitrij

²⁵ Ekaterina Mishina zeigt, dass diese Entscheidung nicht spontan war, sondern einer Einstellung entsprach, die sich über Jahre entwickelt und vertieft hat, siehe Ekaterina Mishina, »The Kremlin's Scorn for Strasbourg«, *Institute of Modern Russia* (online), 24.8.2015, <<http://imrussia.org/en/analysis/law/2388-the-kremlins-scorn-for-strasbourg>> (Zugriff am 6.3.2017).

Medwedews mit der nachfolgenden dritten Amtszeit Putins gut verglichen werden kann. Medwedew hatte sich die Bekämpfung des »rechtlichen Nihilismus« auf die Fahnen geschrieben, ein Schlagwort, das unter Putin aus dem offiziellen Diskurs wieder verschwunden ist.²⁶ Ob dies allerdings ein Hinweis darauf ist, dass die beiden Präsidenten für zwei unterschiedliche Einstellungen zum Recht stehen, ist eine andere Frage, die im Folgenden untersucht werden soll, und zwar anhand von a) einzelnen Akten der Rechtsprechung (z. B. Begnadigungen), b) Entwicklungen im Bereich der Bürgerrechte und c) strukturellen Wandlungen des Justizsystems.

In einem Interview mit der *Financial Times* kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten Russlands im März 2008 hat sich Medwedew mehrmals zum Stellenwert des Rechts geäußert. Er wies auf die Bedeutung der russischen Verfassung hin und auf die Notwendigkeit, sie zum »unmittelbar anwendbaren Recht« zu machen. Medwedew betonte nicht nur bei dieser Gelegenheit, wie wichtig die Gewaltenteilung sei, und plädierte dafür, »sicherzustellen, dass die Gerichte in Russland unabhängig und objektiv sind und auf der Grundlage der bestehenden Prozessordnung handeln«.²⁷

Diese Aussagen sowie Medwedews biographischer Hintergrund als Jurist erweckten bestimmte Erwartungen an die Entwicklung der russischen Rechtsstaatlichkeit. Als der ehemalige russische Oligarch Mikhail Chodorkowskij aber im Dezember 2010 zum zweiten Mal verurteilt wurde, kamen viele Beobachter zu dem Schluss, dass die Hoffnungen, die in Medwedew gesetzt wurden, vergeblich waren. Sowohl die Anschuldigungen als auch der Prozess selbst widersprachen allen Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren.²⁸ Das Urteil gegen Chodorkowskij sendete in der

²⁶ Mit dieser Formel zielte Medwedew auf eine weitgehende Missachtung oder Geringschätzung des Rechts in der russischen Bevölkerung, siehe »Polnyi tekst vystypleniia Dmitriia Medvedeva na II Graždanskom forume v Moskve 22 janvarja 2008 goda« [Der vollständige Text der Rede von Dmitrij Medwedew beim 2. Bürgerforum in Moskau am 22. Januar 2008], in: *Rossijskaja gazeta*, 24.1.2008, <<https://rg.ru/2008/01/24/tekst.html>> (Zugriff am 6.3.2017).

²⁷ »Interview Transcript: Dmitry Medvedev«, in: *Financial Times*, 24.3.2008, <www.ft.com/cms/s/0/f40629a8-f9ba-11dc-9b7c-000077b07658.html#axzz4F7uy0aZ8> (Zugriff am 22.7.2016).

²⁸ Tom Parfitt, »Mikhail Khodorkovsky Sentenced to 14 Years in Prison«, in: *The Guardian*, 30.12.2010, <www.theguardian.com/world/2010/dec/30/mikhail-khodorkovsky-jail-term>; International Bar Association, *The Khodorkovsky Trial. A Report on the Observation of the Criminal Trial of Mikhail Borisovich Khodorkovsky and Platon Leonidovich Lebedev, March 2009 to September*

Tat ein starkes negatives Signal im Hinblick auf die Beziehung der russischen Führungsspitze zum Thema Gewaltenteilung und Eigenständigkeit der Rechtsprechung. Aber bereits vor dem Richterspruch hatte Medwedews Verhalten darauf hingedeutet, dass er die rechtsstaatlichen Grundsätze, die er in dem Interview mit der *Financial Times* so sehr betont hatte, in seinen Handlungen nicht immer befolgte. Im Mai 2009 schlug Medwedew der Duma eine Gesetzesänderung vor, der zufolge der Vorsitzende des Verfassungsgerichts und dessen Stellvertreter fortan vom Präsidenten vorgeschlagen und vom Parlament ernannt werden sollten. Bis dahin waren die Inhaber dieser Ämter von der Richterschaft ernannt worden. Bereits am 2. Juni 2009 unterzeichnete Medwedew ein entsprechendes von der Duma bewilligtes Gesetz.

Im Hinblick auf andere aufsehenerregende Justizfälle während Medwedews Präsidentschaft ergibt sich ein gemischtes Bild: Ende November 2009 starb der russische Anwalt Sergej Magnitskij in Haft, weil ihm die notwendige medizinische Behandlung im Gefängnis nicht zuteilwurde. Magnitskij hatte für den britisch-amerikanischen Geschäftsmann Bill Browder gearbeitet, der Informationen über einen hochrangigen Korruptionsfall besaß. Medwedew ordnete die Entlassung einiger Gefängnisbeamter an und forderte eine Reduzierung des Personals im Innenministerium, das in den Skandal verwickelt war.²⁹ Die Umstände von Magnitskijs Tod wurden nie restlos aufgeklärt. Auch im Fall der Menschenrechtsaktivistin Natalja Estemirowa versandeten die Ermittlungen. Nach ihrer Entführung und Ermordung im Juli 2009 hatte Medwedew zwar schnell eine Untersuchung veranlasst, aber die Ermittler fixierten sich innerhalb kurzer Zeit auf eine abstruse Theorie und ließen andere Varianten unberücksichtigt, die hohe Beamte belastet hätten.³⁰

Es lohnt sich allerdings, auch auf andere rechtliche Bereiche zu schauen und deren Behandlung während der Präsidentschaft Medwedews mit der dritten Amtszeit Putins zu vergleichen. Besonders aufschlussreich

2010, London, September 2011, <www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=1C47F688-ADCD-4D4B-AEA6-5BF4039FF4D5> (Zugriff am 6.3.2017).

²⁹ Amy Knight, »The End of the Medvedev Revolution?«, in: *The New York Review of Books*, 5.1.2011, <www.nybooks.com/daily/2011/01/05/end-medvedev-revolution/> (Zugriff am 6.3.2017).

³⁰ »Sidebar: The Unsolved Murder of Natalya Estemirowa«, *Committee to Protect Journalists (CPJ)* (online), 28.10.2014, <<https://cpj.org/reports/2014/10/the-road-to-justice-natalya-estemirowa-unsolved-murder.php>> (Zugriff am 6.3.2017).

sind die Entwicklungen im Medien- und im Demonstrationsrecht, da die Achtung bzw. Missachtung dieser Sphären der politischen Partizipation etwas über die Bereitschaft der russischen Führung zur Repression sowie über die Funktion von Gesetzen im Allgemeinen aussagen. Medwedews bekannt gewordenes Statement, dass »Freiheit besser als Nicht-Freiheit« sei, hatte zu Beginn seiner Präsidentschaft die Erwartung geweckt, dass die Staatsmacht mit Medien und Demonstranten tolerant umgehen würde.

Am 6. November 2010 legte Medwedew sein Veto ein gegen ein Gesetz, das weitere Einschränkungen für die Durchführung von Demonstrationen vorsah. Zum Beispiel hätten die Organisatoren die Zeit und den Ort der Demonstration erst dann bekanntmachen dürfen, wenn die Kundgebung von den Behörden bewilligt worden wäre. Medwedew war der Meinung, dass das Gesetz »Klauseln enthält, die der freien Realisierung des in der Verfassung verankerten Rechts der Bürger entgegenwirken, Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen, Prozessionen abzuhalten und Protestposten aufzustellen.«³¹ Später, nach den Demonstrationen vom Dezember 2011 gegen Fälschungen bei den Ergebnissen der Duma-Wahlen, reagierte Medwedew auf die Forderungen der Demonstranten, indem er sowohl die Wahl der regionalen Gouverneure wieder einführen ließ als auch Gesetzesvorschläge lancierte, die den politischen Parteien die Registrierung sowie die Teilnahme an Wahlen erleichterten. Diese Entscheidungen deuten auf einen gewissen Respekt vor dem Instrument der Demonstration und den daran Teilnehmenden hin, der mit seinen oben zitierten Kommentaren zum Versammlungsrecht konform geht. Vor allem das Gesetz zu den Gouverneurswahlen wurde allerdings als eine halbherzige Maßnahme eingestuft, da die Exekutive nach wie vor Möglichkeiten hat, sich einzumischen.³²

31 Vladimir Kus'min, »Veto vlasti« [Das Veto der Macht], in: *Rossijskaja gazeta*, 8.11.2010, <<https://rg.ru/2010/11/08/medvedev.html>> (Zugriff am 6.3.2017).

32 »Russia Returns to Direct Election of Governors«, *Russia Beyond the Headlines* (online), 2.5.2012, <http://rbth.com/articles/2012/05/02/russia_has_the_direct_gubernatorial_elections_returned_15558.html>; J. Paul Goode, »The Revival of Russia's Gubernatorial Elections: Liberalization or Potemkin Reform?«, in: *Russian Analytical Digest*, (18.11.2013) 139, S. 9–11, <www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD-139-9-11.pdf> (Zugriff jeweils am 6.3.2017). Seit 2013 steht es den russischen Regionen frei zu entscheiden, ob sie Gouverneurswahlen durchführen oder den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für diesen Posten akzeptieren.

Was die Medien angeht, hat Medwedew einige eigene Schwerpunkte gesetzt, die allerdings die bereits existierenden Einschränkungen in diesem Bereich nur unwesentlich gelockert haben. Camille Jackson von der Oxford-Universität kommt zu dem Schluss, dass Medwedew medienpolitisch im Wesentlichen an jener restriktiven Linie festgehalten habe, die Putin in seinen zwei ersten Amtszeiten vorgegeben hatte. Allerdings habe Medwedew durchgesetzt, dass die Strafen für Gewalt gegen Journalisten verschärft und Kinder vor gefährlichen Medieninhalten besser geschützt wurden.³³ Maria Lipman, eine renommierte Beobachterin der russischen Politik, zieht eine ähnliche Bilanz. Die Medien hätten unter Medwedew in einer freieren Atmosphäre agieren und auch heikle Themen bis zu einem gewissen Grad ansprechen können. Es seien zudem einige neue Medien entstanden, die vor allem einen jungen, liberal denkenden Kundenkreis angezogen hätten. Im Großen und Ganzen jedoch sei die russische Medienwelt, vor allem die Besitzstruktur und die Loyalität der wichtigsten Medienmagnaten zu Putin, unverändert geblieben.³⁴

In Putins dritter Amtszeit ab Mai 2012 versiegte der Diskurs über den rechtlichen Nihilismus und verflüchtigte sich das Gefühl, dass sich in bestimmten Bereichen der Gesellschaft Räume öffnen. An die Stelle dieser relativen Liberalität trat eine Reihe repressiver Gesetze, die Demonstrationen, Medien und das Internet strikter reglementieren.³⁵ Auch andere Bereiche, zum Beispiel die Gesetzgebung zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder die Rechte von Schwulen und Lesben, unterlagen dieser Tendenz.³⁶ In allen

33 Camille Jackson, »Legislation as an Indicator of Free Press in Russia«, in: *Problems of Post-Communism*, 63 (1.7.2016) 5–6, S. 354–366.

34 Maria Lipman, »Russia's Non-Governmental Media under Assault«, in: *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 22 (2014) 2, S. 179–190.

35 Gleb Bryanski, »Russia's Putin Signs Anti-protest Law before Rally«, *Reuters*, 8.6.2012, <www.reuters.com/article/us-russia-protests-idUSBRE8570ZH20120608>; Anastasia Bazenkova, »Foreign Publishers Quit Russia over Media Ownership Law«, in: *The Moscow Times*, 9.9.2015, <<https://themoscowtimes.com/articles/foreign-publishers-quit-russia-over-media-ownership-law-49421>>; Will Wright, »Russia's Internet Crackdown«, *Center for International Media Assistance* (online), 28.4.2016, <www.cima.ned.org/blog/russia-internet-crackdown/> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

36 The International Center for Not-for-Profit Law »Civic Freedom Monitor: Russia«, *icnl.org* (online), letztes Update am 23.8.2016, <www.icnl.org/research/monitor/russia.html>; Sean Guillory, »Repression and Gay Rights in Russia«, in: *The*

genannten Sektoren wurden der öffentliche Raum eingeengt und Möglichkeiten der Artikulation oppositioneller oder regimekritischer Meinungen oder auch schlicht des Andersseins beschnitten. Insbesondere das »Jarowaja-Gesetz« – so genannt, weil die Duma-Abgeordnete Irina Jarowaja (Vereinigtes Russland) es ins Parlament eingebracht hat – stieß auf Kritik innerhalb und außerhalb Russlands. Das Gesetz erweiterte die Spielräume der Überwachung durch die Sicherheitsdienste, indem es den Telekommunikationsunternehmen neue und kaum bezahlbare Auflagen machte, schränkte die Freiheiten religiöser Gruppen stark ein und schuf die Möglichkeit, Personen dafür zu bestrafen, dass sie über die Absicht anderer, eine Straftat zu begehen, nicht informiert haben.³⁷ Manche Beobachter glauben, dass dieses Gesetz die Grundprinzipien des russischen Strafrechts erheblich untergräbt.³⁸ Putin hat den repressiven Kurs rhetorisch flankiert und nicht gezögert, die entsprechenden Gesetze zu unterzeichnen.

Im gerichtlichen Bereich gab es 2014 eine wichtige Änderung, die sowohl auf die Medwedew-Phase als auch auf Putins Ziele ein Licht wirft. In den Medien wurde darauf hingewiesen, dass die letzten Instanzen der straf- und zivilrechtlichen Schiene des Gerichtssystems und der bis dato eigenständigen Wirtschaftsgeschäftsbarkeit, das Oberste Gericht und das Oberste Schiedsgericht, auf einen Vorschlag des Präsidenten hin zusammengelegt werden sollten. Eine genaue Lektüre des entsprechenden Gesetzes macht allerdings klar, dass das letztere Gericht aufgelöst und seine Aufgaben vom ersteren übernommen wurden.³⁹ Dies überrascht insofern, als das Oberste Wirtschaftsgericht einen sehr guten Ruf genoss und für seine relative Unabhängigkeit bekannt war. Sein Vorsitzender war Anton Iwanow, ein renommierter Richter und Freund Medwedews.

Nach der Reform trat an die Stelle des Obersten Schiedsgerichts ein Wirtschaftskollegium, das aus 30 Personen besteht und von Oleg Swiridenko geleitet

Nation, 26.9.2013, <www.thenation.com/article/repression-and-gay-rights-russia/> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

³⁷ Tanya Lokshina, »Draconian Law Rammed through Russian Parliament«, in: *The World Post*, 24.6.2016, <www.huffingtonpost.com/tanya-lokshina/draconian-law-rammed-thro_b_10634674.html> (Zugriff am 6.3.2017).

³⁸ Gleb Bogush, »Killing Russian Criminal Law«, *Carnegie Moscow Center* (online), 7.7.2016, <<http://carnegie.ru/commentary/?fa=64030>> (Zugriff 6.3.2017).

³⁹ Ekaterina Mishina, »Who Shall Judge?«, *New York: Institute of Modern Russia*, 30.9.2014, <<http://imrussia.org/en/analysis/law/2040-who-shall-judge>> (Zugriff am 6.3.2017).

wird, gegen den überzeugende Plagiatsvorwürfe in Bezug auf seine Habilitation vorgebracht wurden.⁴⁰ Durch eine Serie von Filtern bei der Auswahl der neuen Richter wurden fast alle Kandidaten, die eine Nähe zu Iwanow aufwiesen, aus dem Besetzungsverfahren entfernt. Sowohl innerhalb als auch außerhalb Russlands kamen informierte Beobachter zu dem Schluss, dass eine innovative und kompetente Institution aufgelöst wurde, um bei Bedarf stärkere politische Kontrolle über das gesamte Gerichtssystem – auch über Wirtschaftsstreitigkeiten – ausüben zu können.⁴¹ Über 80 Juristen richteten ein Schreiben an Präsident Putin, an die Staatsduma und an die Föderale Versammlung, in dem sie mit rein sachlichen Argumenten gegen diese Entwicklung protestierten.⁴²

Doch es gibt auch justizielle Akte während Putins dritter Amtszeit, die auf eine andere Einstellung zum Recht hinweisen. Dazu gehören insbesondere die Begnadigung Chodorkowskijs und die vorzeitige Freilassung von zwei Pussy-Riot-Mitgliedern⁴³ (beides im Dezember 2013) und eine Teilamnestie von inhaftierten Geschäftsleuten im Juli 2013. Die letztgenannte Maßnahme blieb allerdings weit hinter den Erwartungen des Ombudsmanns der Unternehmer, Boris

⁴⁰ Diese Vorwürfe wurden von einer akademischen Kommission (*disssowjet*) zurückgewiesen, der Swiridenko selbst angehörte, siehe Ekaterina Šutova, »Sud'ja Swiridenko ostalsja doktorom« [Der Richter Swiridenko ist ein Doktor geblieben], *gazeta.ru*, 15.12.2015, <www.gazeta.ru/science/2015/12/15_a_7970441.shtml> (Zugriff am 6.3.2017).

⁴¹ William Partlett, »Judicial Backsliding in Russia«, in: *Jurist – Academic Commentary*, 30.9.2014, <www.jurist.org/forum/2014/09/william-partlett-russia-reform.php>; Ekaterina Mishina, »Hostile Takeover: On Putin's Judicial Reform«, *Institute of Modern Russia* (online), 17.10.2013, <<http://imrussia.org/en/rule-of-law/578-hostile-takeover-on-putins-judicial-reform>> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

⁴² »Obraščenie predstavitelej juridičeskogo biznesa (juridičeskij pomoščij/uslug) otnositel'no Zakonoproekta »O Verchovnom Sude Rossijskoj Federatsii i prokurature Rossijskoj Federatsii« [Aufruf der Vertreter des juristischen Geschäfts (juristische Hilfe/Dienste) bezüglich des Gesetzentwurfs »Über das Oberste Gericht der Russischen Föderation und die Generalstaatsanwaltschaft der Russischen Föderation«], <www.rospravo.ru/files/news/59e34fa06e072c1db2b5c78c19f9a2be.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁴³ Drei Mitglieder der Pussy-Riot-Gruppe wurden inhaftiert, nachdem sie in einer Kirche die Zone um den Altar besetzt und einen Tanz sowie ein Lied mit politischem Inhalt aufgeführt hatten. Zwei von ihnen wurden nach knapp zwei Jahren amnestiert; die dritte war bereits nach kurzer Zeit entlassen worden.

Titow, zurück.⁴⁴ Gemeinsam haben diese Handlungen, dass sie jeweils auf eine Einzelentscheidung des Präsidenten zurückgehen – auch wenn auf seinen Vorschlag hin ein Gesetz dafür verabschiedet wurde. Es werden damit also keine verlässlichen rechtlichen Instrumente oder verbindliche Regeln für entsprechende Fälle geschaffen. Der Präsident behält mit solchen isolierten Rechtsakten die Kontrolle darüber, wann er Gnade walten lässt und wann nicht.

Im Bereich nationales Recht werden zwei Grundhaltungen sichtbar: Ein Teil der Elite, für den Medwedew sowie einige praktizierende Juristen stehen, respektiert das Recht als eine Möglichkeit, Regeln aufzustellen, und sieht Gerechtigkeit als anzustrebenden Wert an. Putin und andere Repräsentanten der Elite (z. B. die meisten Abgeordneten der Duma bzw. der Föderalen Versammlung) betrachten Gesetze und Gerichte als Mittel zur Kontrolle über die Bevölkerung oder bestimmte Gruppen darunter. In der Elite des heutigen Russlands dominiert zweifellos letztere Einstellung. Die Schwäche der das Recht hochhaltenden Elitenfraktion erkennt man schon daran, dass Medwedew selbst in seiner Funktion als Premierminister entweder nicht willens oder nicht in der Lage ist, ein Gegengewicht zur Putinschen Rechtsauffassung zu bilden.

Was das internationale Recht betrifft, besteht in der russischen Elite Konsens darüber, dass prinzipiell rechtlich bindende Absprachen für Russland von Vorteil sind, da sie andere Akteure berechenbarer machen. Allerdings reserviert Russland die Möglichkeit für sich, unberechenbar zu sein, das heißt internationale Regeln nicht zu beachten, falls andere Überlegungen wichtiger erscheinen. Im Inneren wird das Recht wie gesehen als Herrschaftsinstrument gebraucht und nicht in erster Linie als ein Institut angesehen, das russische Bürger schützt bzw. ihnen bestimmte Freiheiten ermöglicht. Beiden Rechtssphären ist gemeinsam, dass die russische Spitzenelite sich in jedem Fall die Möglichkeit vorbehält, die Situation durch Einzelentscheidungen zu kontrollieren und andere (ob externe Akteure oder die eigenen Bürger) im Ungewissen über ihr Verhalten zu lassen.

⁴⁴ William E. Pomeranz, »How Russia Puts Business behind Bars«, *Reuters*, 5.7.2013, <<http://blogs.reuters.com/great-debate/2013/07/05/how-russia-puts-business-behind-bars/>> (Zugriff am 6.3.2017).

Umgang mit Wahrheit und Geschichte

Russlands Handlungen in und gegenüber der Ukraine (und bis zu einem bestimmten Grad auch in Syrien) und die Erklärungen, die Moskau dazu abgegeben hat, haben die Frage aufgeworfen, welchen Stellenwert die Wahrheit im russischen Diskurs besitzt. Denn es ist in diesen Zusammenhängen wiederholt vorgekommen, dass Mitglieder der russischen politischen Elite ihren westlichen Gesprächspartnern unverhohlenen Lügen erzählt haben. Mitunter wurden diese Lügen zu einem späteren Zeitpunkt offen zugegeben, wie im Fall der »kleinen grünen Männchen« auf der Krim (siehe unten). Die Intensität der russischen Bemühungen im Bereich Propaganda und Desinformation seit der Besetzung der Krim hat Regierungen und Medien im Westen auch verwundert und erschreckt und dort eine Debatte ausgelöst über geeignete Gegenmaßnahmen.

Die Erfahrung des hemmungslosen Umgangs der russischen Elite mit der Wahrheit führt zu der Frage, wie sich diese Skrupellosigkeit auf die Darstellung der Geschichte durch die russischen Entscheidungsträger auswirkt. Es zeigt sich dann, dass eine fragwürdige Lesart historischer Fakten und Ereignisse beim Vorgehen Russlands gegenüber der Krim und im Donbas eine Schlüsselrolle gespielt hat, insbesondere wenn es darum ging, das eigene Handeln zu legitimieren.

Die Annexion der Krim war für viele westliche Beobachter nicht nur an sich überraschend, sondern auch wegen des rücksichtslosen Umgangs russischer Akteure mit der Wahrheit, der sich dabei offenbarte. Die Präsenz von bewaffneten Kämpfern ohne Hoheitszeichen, die sich später als Angehörige der russischen Streit- und Sicherheitskräfte entpuppten, ist nur das offensichtlichste Beispiel. An diesem Fall ist auch beunruhigend, dass Putin die Anwesenheit solcher (über die Schwarzmeerflotte hinausgehender) Truppen in einem Fernsehinterview mit dem Journalisten Andrej Kondraschow unvermittelt zugab, nachdem er und andere Spitzenpolitiker die Beteiligung regulärer Militärkräfte wochenlang beharrlich geaugnet hatten. Von diesem Verhalten geht ein starkes Signal sowohl an einheimische als auch an externe Akteure aus: Putin wollte geradezu demonstrieren, dass er seine internationalen Gesprächspartner wissentlich angelogen hat. Es ging also um eine bewusste Zerstörung jeglichen Vertrauens der internationalen

Akteure in die Berechenbarkeit des Moskauer Handelns. Wie schon der Umgang der russischen Elite mit dem Recht zeugt dieses Vorgehen von dem Willen der russischen Führung, deutlich zu machen, dass Russland sich von niemandem etwas diktieren lässt.

Ähnlich gelagert ist der Fall russischer Truppen und Offiziere im Donbas. Was dies betrifft, hat Putin allerdings bislang nur die Anwesenheit von »Personen, die mit der Lösung bestimmter Fragen beschäftigt sind, unter anderem im militärischen Bereich«, eingeräumt,⁴⁵ obwohl viele voneinander unabhängige Quellen die Präsenz regulärer russischer Soldaten bestätigt haben.⁴⁶ Es gab auch zahlreiche Lügen, die bestimmte Unterstellungen in Bezug auf die Entwicklung in der Ukraine erhärten sollten. Gemeint sind die Behauptungen, dass rechtsnationalistische Kräfte in Kiew einen mächtigen politischen Einfluss haben und die ukrainische Führung beabsichtigt, ethnische Russen und Russischsprachige in der Ukraine zu unterdrücken oder gar umzubringen. Um diese Aussagen glaubwürdig zu machen, wurden Geschichten erfunden wie die Kreuzigung eines Kindes durch ukrainische Soldaten oder die Aufrufe ukrainischer Politiker, den Gebrauch der russischen Sprache unter Strafe zu stellen.⁴⁷ Auch Deutschland hat sich schon im sogenannten »Fall Lisa«⁴⁸ solcher Anschuldigungen erwehren müssen. Obwohl die Story bereits nachweislich widerlegt worden war, hielten sowohl die russischen Medien als auch das russische Außenministerium an ihrer Darstellung fest. Außenminister Lawrow

45 »Vladimir Putin's Annual Press Conference«, 17.12.2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50971>> (Zugriff am 6.3.2017).

46 Siehe die in Fn. 14 genannten Quellen.

47 Julia Smirnova, »Die Stunde der Scharfmacher im Ukraine-Konflikt«, in: *Die Welt* (online), 14.7.2014, <www.welt.de/politik/ausland/article130153118/Die-Stunde-der-Scharfmacher-im-Ukraine-Konflikt.html>; »Russia TV Fake Oleg: Tyagnibok Calls to Ban Russian Language in Ukraine«, 5.3.2014, <www.stopfake.org/en/russian-tv-fake-oleg-tyagnibok-calls-to-ban-russian-language-in-ukraine/> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

48 Russische Medien hatten berichtet, in Berlin sei ein dreizehnjähriges russlanddeutsches Mädchen von Migranten vergewaltigt worden. Es stellte sich allerdings heraus, dass dies nicht der Fall war.

stellte die Ermittlungsergebnisse der deutschen Polizei sogar öffentlich in Frage.⁴⁹

Die Bereitschaft der russischen Führung, historische Zusammenhänge über das Völkerrecht zu stellen, hat westliche Beobachter auch überrascht. In seiner Rede anlässlich der feierlichen Zeremonie am 18. März 2014, bei der er den Föderationsrat aufgefordert hat, die Krim und Sewastopol zu Subjekten der Russischen Föderation zu machen, betonte Putin an mehreren Stellen die Gemeinsamkeit der Geschichte der Krim und Russlands. So stellte er implizit die Legitimierungskraft der historischen Verbindung der Halbinsel mit Russland über das Völkerrecht (im Sinne der territorialen Integrität und Souveränität von Staaten). Auch um das Vorgehen in der Ostukraine zu rechtfertigen, wurde die Geschichte bemüht, wenn auch weniger hartnäckig und offensiv. Unter anderem wurde auf den historischen Begriff »Noworossija« (Neurussland) zurückgegriffen, um die Zusammengehörigkeit der Gebiete im Osten und Süden der Ukraine zu propagieren, die am Ende des Zarenreichs eine Verwaltungseinheit bildeten. Auch wenn dieser Begriff für den Moment wieder weitgehend aus dem offiziellen Diskurs verschwunden ist, zeugt seine gezielte Einführung in die Debatte von der Bereitschaft der russischen Elite, sich zur Legitimierung ihres Handelns historischer Konstrukte zu bedienen.

Umgang mit der Geschichte

Aber ist dieser Umgang der russischen Elite mit der Geschichte und mit der Wahrheit neu? Um diese Frage zu beantworten, könnte – zumindest im Hinblick auf die Geschichte – eine Auseinandersetzung mit dem Verhältnis Russlands zum Zweiten Weltkrieg sinnvoll sein. Denn es gibt kein anderes historisches Ereignis, das in Russland eine ähnliche Bedeutung hätte. Unter Putins Herrschaft hat es im offiziellen Diskurs noch erheblich an Bedeutung gewonnen. Fast von Beginn seiner Präsidentschaft an hat Putin das Leid und den Sieg im »Großen Vaterländischen Krieg« immer wieder zur Sprache gebracht und das Gedenken daran zur Legitimierung seiner Regierung eingesetzt. Er führte die Tradition der Militärparaden wieder ein und belebte das Ritual der sogenannten »Erinnerungsstunden«

⁴⁹ Julia Smirnova, »Lawrow wirft deutschen Behörden ›Vertuschung‹ vor«, in: *Die Welt* (online), 26.1.2016, <www.welt.de/politik/ausland/article151483331/Lawrow-wirft-deutschen-Beoerden-Vertuschung-vor.html> (Zugriff am 6.3.2017).

(*uroki pamjati*) neu, bei dem russische Schüler mit Kriegsveteranen zusammentreffen, um gemeinsam die Erinnerung an den Krieg hochzuhalten.⁵⁰

Zum Teil ist diese Entwicklung eine Reaktion auf die während der Ära Medwedew aufgekommenen Sorgen, dass andere Darstellungen des Zweiten Weltkriegs – vor allem aus anderen postsowjetischen Ländern – die offizielle russische Version in Frage stellen könnten. Um diesen vermeintlichen Tendenzen entgegenzuwirken, wurde 2009 eine »Kommission des Widerstands gegen Versuche einer Falsifizierung der Geschichte zum Schaden der Interessen Russlands« beim russischen Präsidenten geschaffen, die sich vor allem mit den historiographischen Ansätzen beschäftigen sollte, in denen Russlands Rolle im Zweiten Weltkrieg relativiert bzw. nicht ausreichend gewürdigt wurde. Der Zeitpunkt der Kommissionsgründung hing wohl damit zusammen, dass der 70. Jahrestag des Hitler-Stalin-Paktes bevorstand. Anlässlich dessen erwartete die russische Elite eine Welle von kritischen Darstellungen der damaligen sowjetischen Führung aus dem Ausland, der sie unter anderem durch die Arbeit der Kommission begegnen wollte.⁵¹

Fast gleichzeitig mit der Einrichtung der Kommission haben die russischen Behörden eine Website geschlossen, die eine wichtige Quelle von Dokumenten und anderen Informationen für Historiker innerhalb und außerhalb Russlands darstellte. Der britische Historiker Orlando Figes beschwerte sich in diesem Zusammenhang, dass der Kreml gezielt Blogger darauf ansetzen würde, die offizielle russische Version historischer Ereignisse zu propagieren und ausländische Historiker zu diskreditieren.⁵² Die Kommission hat sich allerdings nicht mit auffälligen Aktivitäten hervorgetan. Sie hat einige Veröffentlichungen angeregt, ansonsten blieb ihre Arbeit eher intransparent und eng begrenzt. Anfang 2012 wurde sie sang- und klanglos abgeschafft.⁵³ Die Sorge, dass die Handlungen und

⁵⁰ Elizabeth A. Wood, »Performing Memory: Vladimir Putin and the Celebration of WWII in Russia«, in: *The Soviet and Post-Soviet Review*, 38 (2011) 2, S. 172–200.

⁵¹ James Rodgers, »Russia Acts against ›False‹ History«, *BBC News* (online), 24.7.2009, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8166020.stm>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁵² Luke Harding, »British Academics Protest after Russia Closes Down History Website«, in: *The Guardian*, 13.7.2009, <www.theguardian.com/world/2009/jul/13/russia-shuts-history-website> (Zugriff am 6.3.2017).

⁵³ »V fevrale 2012 goda ukazom Prezidenta Rossii byla prekraščena dejatel'nost' Komissii po protivodejstviju fal'sifikatsii v uščerb interesam Rossii« [Im Februar 2012 wurde durch einen Ukas des Präsidenten Russlands die Tätigkeit der Kom-

die Rolle Russlands in den 1930er und 1940er Jahren »falsch« gedeutet werden könnten, blieb allerdings bestehen. Im Februar 2014 wurde ein Gesetzentwurf von 2009 wiederaufgenommen, der unter anderem die absichtliche Verbreitung falscher Informationen über die Aktivitäten der Sowjetunion während des Zweiten Weltkriegs unter Strafe stellt. Einer der Autoren des Gesetzes war der heutige Kulturminister Wladimir Medinskij. Bereits im Mai 2014 wurde es von Putin unterzeichnet und trat damit in Kraft.⁵⁴

Die Steuerung der Historiographie betrifft auch die Einschätzung Josef Stalins. Offizielle Darstellungen seiner Herrschaft sind in der Regel ambivalent und weisen auf positive wie negative Aspekte seines Regimes hin. In den Geschichtslehrbüchern, die den offiziellen Segen des Bildungsministeriums erhalten haben, wird Stalin als »effektiver Manager« beschrieben, der die Sowjetunion zum Sieg im »Großen Vaterländischen Krieg« und durch einen erfolgreichen Industrialisierungsprozess geführt hat, aber auch als »Diktator«, der für massive Repressionen verantwortlich war. Doch der Trend geht zu einer Verstärkung der erfreulichen und einer Unterschlagung der unerfreulichen Gesichtspunkte. Diese Entwicklung vollzieht sich auch im Hinblick auf die offizielle Einstellung zum Gulag-System, das unter Stalin seinen Höhepunkt erlebte. Das eindrücklichste Beispiel hierfür ist die Umwandlung des Museums »Perm-36«. Es ist das einzige Gulag-Museum Russlands, das sich auf dem Territorium eines ehemaligen Arbeitslagers befindet. Das Lager bestand weit über die Ära Stalin hinaus und wurde erst 1987 geschlossen. Ab 1995 wurde es als Gedenkstätte der Geschichte politischer Repressionen von der NGO »Perm-36« betrieben und von der Regionalregierung mitfinanziert.

Ab 2013 wurden der Trägerverein und der ihm nahestehende Bildungsverein »Memorial-Perm« von der Regionalverwaltung zunehmend schikaniert.

mission zum Widerstand gegen Versuche einer Falsifizierung der Geschichte zum Schaden der Interessen Russlands beendet], 29.3.2012, <<http://narotchnitskaya.com/commission-on-antifraud-stories/v-fevr-2012-goda-ukazom-prezidenta-rossii-byila-prekrashhena-deyatelnost-komissii-po-protivo-deystviyu-falsifika-tsii-istorii-v-ushherb-interesam-rossii.html>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁵⁴ Ivan Kurilla, *The Implications of Russia's Law against the »Rehabilitation of Nazism«*, Washington, D.C.: Institute for European, Russian and Eurasian Studies (The Elliott School of International Affairs, George Washington University), August 2014 (PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 331), <www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm331_Kurilla_August2014_0.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

Zahlungen wurden zurückgehalten, so dass Strom- und Gasrechnungen nicht beglichen werden konnten. Der Effekt war, dass das Museum in der existierenden Form schließen musste. Es wurde im Sommer 2014 in der Trägerschaft der lokalen Behörden wiedereröffnet, allerdings mit einem anderen Schwerpunkt: Es geht seither nicht mehr darum, die Erinnerung an die politische Repression der Sowjetzeit wachzuhalten, sondern den Beitrag der Häftlinge zum Aufbau des Sozialismus und zum Sieg im »Großen Vaterländischen Krieg« herauszustellen und die Zwangsarbeit damit zu rechtfertigen. Die heutige Direktorin Jelena Mamaewa warnt davor, Stalin überhaupt in irgendeiner Weise zu beurteilen, da dies nicht »politisch korrekt« sei.⁵⁵ Das Schicksal des Museums fügt sich ein in eine Geschichtspolitik, die offenkundig das Ziel hat, ernsthafte Ansätze zur Vergangenheitsbewältigung zu ersticken und den Akzent stattdessen auf begrüßenswerte, weil politisch nützliche Aspekte der stalinistischen Schreckensherrschaft zu legen. Begleitet wird diese Tendenz durch die Veröffentlichung eines neuen einheitlichen Geschichtslehrbuchs für alle russischen Schulen, das bereits ab September 2016 eingesetzt wird. Die Idee einer einheitlichen Version der Geschichte wird sowohl von Putin als auch von der jetzigen Bildungsministerin, Olga Wasiljewa, unterstützt und vorangetrieben.

Es gibt also eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass die russische Elite die Geschichte für politische Zwecke instrumentalisieren will. Die von Staats wegen abgesegnete Darstellung historischer Ereignisse ist nicht das auf der Basis möglichst vieler Quellen fußende und somit plausible Resultat einer fachlichen Debatte, sondern eine an den heutigen politischen Interessen der russischen Führung orientierte Version, die zum Beispiel dazu dient, bestimmte Vorhaben zu legitimieren. Diese Version soll nicht in Frage gestellt werden dürfen, weder von ausländischen noch von einheimischen Akteuren. Die Anfänge dieser Geschichtspolitik sind bereits in den Jahren vor der Krim-Annexion zu beobachten.

⁵⁵ Mikhail Danilovich/Robert Coalson, »Revamped Perm-36 Museum Emphasizes Gulag's »Contribution to Victory««, *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 25.7.2015, <www.rferl.org/content/russia-perm-gulag-museum-takeover-contribution-to-victory/27152188.html> (Zugriff am 6.3.2017).

Umgang mit der Wahrheit am Beispiel der Medien

In Bezug auf die Geschichte gibt es also klare Tendenzen in Richtung Etablierung einer »richtigen« Lesart bestimmter Ereignisse, die nicht angezweifelt werden darf. Im Umgang mit der Wahrheit im weiteren Sinne sind Beobachter allerdings zu dem Schluss gekommen, dass es dem offiziellen Russland eher darum geht, die Existenz einer »wahren« Version eines Geschehens in Frage zu stellen.⁵⁶ Dazu werden im Rahmen einer »hybriden Operation« unterschiedliche Mittel eingesetzt.⁵⁷

In dieser Untersuchung beschränken wir uns auf die Politik der russischen Entscheidungsträger gegenüber offiziellen Medien – sowohl denjenigen, die ein inländisches Publikum ansprechen, als auch denjenigen, die für das (westliche) Ausland berichten –, um den Umgang der russischen Elite mit der Wahrheit zu beleuchten. Bei den Medien, die sich an ein Publikum im Ausland wenden, lässt sich für die vergangenen zehn Jahre eine eindeutige Tendenz feststellen, für die der Wandel des Fernsehsenders *Russia Today* (jetzt RT genannt) exemplarisch ist. *Russia Today* hatte seinen Start im Jahr 2005. Die damalige Chefredakteurin Margarita Simonyan teilte mit, dass ihre Aufgabe darin bestünde, das Image Russlands in der Welt zu ändern. Entsprechend brachte *Russia Today* viele positive Nachrichten aus Russland, wenngleich internationale Nachrichten in der Berichterstattung auch eine wichtige Rolle spielten. Das junge Team von *Russia Today* zog auch ambitionierte ausländische Journalisten an und erwarb sich bald einen Ruf als professionelle Crew. Doch die Einschaltquoten des Senders stiegen langsamer als erhofft. Dies änderte sich mit dem Krieg zwischen Georgien und Russland im Sommer 2008, bei dem *Russia Today* fast ein Monopol für die Darstellung der russischen Position besaß. Allerdings erhoben schon in diesem Zusammenhang einige Journalisten des Teams Beschwerden, dass die Botschaften aus Moskau mit den Ereignissen vor Ort nicht zur Deckung zu bringen seien.⁵⁸

⁵⁶ Siehe insbesondere Peter Pomerantsev, *Nothing Is True and Everything Is Possible*, New York 2014.

⁵⁷ Keir Giles, *Russia's 'New' Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power*, London: Chatham House, März 2016 (Research Paper), <<https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁵⁸ Oliver Bullough, »Inside Russia Today: Counterweight to the Mainstream Media, or Putin's Mouthpiece?«, in: *The New*

In den darauffolgenden Jahren häuften sich die Fälle, in denen ausländische Journalisten RT verließen und ihren Weggang damit begründeten, dass sie den Umgang mit der Wahrheit, der von ihnen erwartet worden sei, zunehmend problematisch empfunden hätten. Seitdem ist auch eine deutlich veränderte Berichterstattung des Senders über westliche Länder wahrzunehmen. Während in der Amtszeit Medwedew insbesondere die Beiträge über die USA teilweise milde ausfielen,⁵⁹ zeigt ein Blick in die RT-Reportagen der letzten Jahre, dass der Sender sich zum Ziel gesetzt hat, den Westen als einen Hort des Chaos mit ernsthaften sozioökonomischen Problemen darzustellen. Ein krasses Beispiel dafür sind die RT-Beiträge über die Occupy-Bewegung in den USA im Jahr 2011,⁶⁰ auch wenn es in dieser Phase wohl vor allem darum ging, ein propagandistisches Gegengewicht zu bilden zu Ereignissen, die Russland in ein schlechtes Licht rückten. Erst seit 2014 gibt es klare Hinweise auf Lügen und verzerrte Darstellungen, insbesondere im Kontext der Entwicklungen in der Ukraine. Zwei Journalistinnen (Sarah Firth und Liz Wahl), die in diesem Jahr RT verließen, klagten über die irreführende und schlichtweg verlogene Berichterstattung über die Krise in und um die Ukraine. Beide räumten allerdings auch ein, dass der Umgang des Senders mit den Vorgängen in der Ukraine für sie lediglich den letzten Anstoß gegeben hätte und sie zuvor schon unzufrieden gewesen wären mit den Reportagen zu anderen Ereignissen.⁶¹

Statesman, 10.5.2013, <www.newstatesman.com/world-affairs/world-affairs/2013/05/inside-russia-today-counterweight-mainstream-media-or-putins-mou>; Jill Dougherty, »How the Media Became One of Putin's Most Powerful Weapons«, in: *The Atlantic*, 21.4.2015, <www.theatlantic.com/international/archive/2015/04/how-the-media-became-putins-most-powerful-weapon/391062/> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

⁵⁹ Thomas Sherlock, »Confronting the Stalinist Past: The Politics of Memory in Russia«, in: *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 2, S. 93–109, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/twq11springsherlock.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁶⁰ Bullough, »Inside Russia Today« [wie Fn. 58].

⁶¹ David McCormack, »I'd Looked the Other Way as the Network Smearred America: Journalist who Resigned On-air from Russia Today Slams Network for Being Putin's Propaganda Machine«, in: *The Daily Mail*, 23.3.2014, <www.dailymail.co.uk/news/article-2587281/Id-looked-way-network-smearred-America-journalist-resigned-air-Russia-Today-slams-network-Putins-propaganda-machine.html>; John Plunkett, »Russia Today Reporter Resigns in Protest at MH17 Coverage«, in: *The Guardian*, 18.7.2014, <www.theguardian.com/media/2014/jul/18/mh17-russia-today-reporter-resigns-sara-firth-kremlin-malaysia> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

Hinzu kommen Ermahnungen und Strafen der britischen Medienaufsichtsbehörde Ofcom, die in der Berichterstattung von RT über Syrien und die Ukraine mehrere Verletzungen des britischen »broadcasting code« festgestellt hat.⁶²

Die Bereitschaft, auf eine professionelle Berichterstattung zu verzichten und Lügen zu verbreiten, scheint also seit 2014 bei RT größer geworden zu sein. Allerdings war diese Tendenz auch vorher vorhanden, nur weniger ausgeprägt. Da der Sender komplett durch den russischen Staat finanziert wird, können wir davon ausgehen, dass führende Persönlichkeiten von RT praktizierten Umgang mit der Wahrheit billigen. Diese Deutung wird auch gestützt durch Aussagen des stellvertretenden Ministers für Kommunikation Aleksej Wolin gegenüber einer Gruppe von Studierenden an der Fakultät für Journalistik der Lomonossow-Universität in Moskau. Demnach sollten sich werdende Journalisten darauf vorbereiten, dass sie sich der Agenda ihres Arbeitgebers gänzlich anpassen müssen, den sie wie einen Onkel (*djadja*) zu betrachten hätten. Und dieser Onkel werde ihnen sagen, was und wie sie zu schreiben haben und was sie über bestimmte Sachverhalte nicht schreiben sollen. Er habe ein Recht darauf, weil er sie bezahle. Ein Journalist sollte sich darüber klar sein, dass er nicht die Aufgabe habe, die Welt besser zu machen, das Licht der Wahrheit vor sich herzutragen und die Menschheit auf den richtigen Weg zu leiten. Das alles sei nicht sein Geschäft. Die Aufgabe eines Journalisten sei es, den Profit desjenigen zu erhöhen, der ihn eingestellt habe.⁶³

Hier wird zwar der Einfluss der Politik auf die Medien ausgeblendet. Doch bezeugen diese Worte ganz unverhüllt die Auffassung des stellvertretenden Ministers, dass sich die Medien nicht um die Wahrheit, sondern lediglich um die Agenda des jeweiligen Besitzers zu kümmern haben. Das sei die Regel, nach der Journalisten zu arbeiten hätten.

In der Tat geraten die wenigen Medien, die kritisch über die politische und wirtschaftliche Entwicklung

in Russland berichten und nach professionellen journalistischen Standards arbeiten, immer stärker unter Druck. Einige von ihnen, die einen regimekritischen Ruf haben, werden bereits seit Jahren schikaniert, auch wenn sie weiterhin bestehen bleiben dürfen. Das Paradebeispiel hierfür ist der Radiosender *Echo Moskwy*, der der Gazprom-Medienholding gehört, aber weitgehend unabhängig berichten darf. Laut Statut hat der Chefredakteur (seit 1998 Aleksej Wenediktow) Entscheidungshoheit über den Inhalt des Programms. Allerdings wird ihm diese Kompetenz immer wieder von höherer Stelle streitig gemacht,⁶⁴ und der Fortbestand des Senders ist nicht garantiert. Auch der viel jüngere unabhängige Fernsehkanal *Dozhd*, 2010 gegründet, bekommt immer wieder Schwierigkeiten mit den Behörden, insbesondere seit 2014. Die Bedrängungen reichen vom Entzug von Kabellizenzen über einen erzwungenen Umzug bis hin zu Durchsuchungen wegen des angeblichen Verstoßes gegen Extremismus- und Terrorismusgesetze.⁶⁵

Auch das Internet und die sozialen Medien sind mit restriktiven Maßnahmen konfrontiert worden. Im Juli 2012 wurde ein Gesetz verabschiedet, das eine »schwarze Liste« von Webseiten aufführt, die angeblich für Kinder schädlich sein könnten. Anfangs ging es hauptsächlich um Internetadressen, die Drogen propagierten, sich mit Selbstmord befassten oder pornographische Inhalte hatten. Später (2013) allerdings wurde das Gesetz ergänzt, um auch politischen Extremismus einzuschließen, der sehr breit definiert wurde. In der Folge fällten Gerichte eine Reihe von fragwürdigen Urteilen.⁶⁶ Seit August 2014 müssen sich Blogger mit Namen und Kontaktinformationen bei den Behörden

62 Jasper Jackson, »RT Sanctioned by Ofcom over Series of Misleading and Biased Articles«, in: *The Guardian*, 21.9.2015, <www.theguardian.com/media/2015/sep/21/rt-sanctioned-over-series-of-misleading-articles-by-media-watchdog> (Zugriff am 6.3.2017).

63 Anastasija Ivanova, »Sejčas chočetsja verit', čto ja budu pisat' tol'ko pravdu« [Jetzt möchte ich glauben, dass ich nur die Wahrheit schreiben werde], in: *Bolšoj gorod*, 11.2.2013, <http://bg.ru/education/otvet_mgu_volinu-17070/> (Zugriff am 6.3.2017).

64 »Ekho Moskvy Chief Alleges Censorship in Cancellation of Putin Critic's Show«, *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 25.5.2016, <www.rferl.org/content/russia-ekho-moskvy-albats-cancellation-censorship/27757576.html>; »Echo No More? An Ominous Threat to an Independent Radio Station Just before an Election«, in: *The Economist*, 18.2.2012, <www.economist.com/node/21547868> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

65 Shaun Walker, »TV Rain: Inside Russia's Only Independent Television Channel«, in: *The Guardian*, 9.6.2015, <www.theguardian.com/cities/2015/jun/09/tv-rain-russia-only-independent-television-channel>; »Russia: Harassment of Dozhd TV Channel Must End«, *Article19* (online), 9.12.2015, <www.article19.org/resources.php/resource/38214/en/russia-harassment-of-dozhd-tv-channel-must-end> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

66 Natalia Yudina, »Got Tagged? Get Fined! Russia's Battle against Digital Extremism«, *Open Democracy* (online), 24.8.2016, <www.opendemocracy.net/od-russia/natalia-yudina/got-tagged-get-fined-russia-s-battle-against-digital-extremism> (Zugriff am 6.3.2017).

registrieren, falls sie mehr als 3000 Leser haben. Außerdem scheint die russische Führung durch die Proteste 2011/2012, die einen teils regimefeindlichen Charakter hatten, auf die Rolle der sozialen Medien aufmerksam geworden zu sein. Sie griff daraufhin zu Maßnahmen, die sämtlich darauf gerichtet waren, das russische soziale Netzwerk *Vkontakte* unter Kontrolle zu bekommen, das von Pawel Durow gegründet und geführt wurde.⁶⁷ Schließlich gab Durow auf und verließ nicht nur das Unternehmen, sondern auch Russland. Zum Abschied schrieb er auf seiner Seite bei *Vkontakte*: »Die Freiheit der Handlungen des Firmenchefs in seinem Umgang mit dem Unternehmen ist wesentlich beschnitten worden. Es ist immer schwieriger geworden, die Prinzipien aufrechtzuerhalten, auf denen unser soziales Netzwerk basiert.«⁶⁸

Schließlich haben die russischen Behörden über die letzten Jahre hinweg auch ihren Einfluss auf die Fernsehanstalten immer weiter ausgedehnt, so dass die von den Sendern vermittelte politische Meinung zunehmend einheitlicher wird. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit Putins Einstellung zu den Medien, die sich mit der oben zitierten Aussage des stellvertretenden Kommunikationsministers Wolin deckt. Laut Aleksej Wenediktow von *Echo Moskwy* hat Putin bereits zu einem frühen Zeitpunkt in seiner Präsidentschaft erläutert, wie er die Tätigkeit der Medien versteht: »Hier hast du einen Besitzer, sie haben ihre eigene Politik, und für sie ist es [d.h. das Medienorgan] ein Instrument. Die Regierung ist auch ein Besitzer und die Medien, die der Regierung gehören, müssen ihren Anweisungen folgen. Und Medien, die privaten Geschäftsmännern gehören, befolgen deren Befehle. Schauen Sie sich [Rupert] Murdoch an. Was immer er sagt, wird gemacht.«⁶⁹ Konsequenterweise wurden unter Putin Medienbesitzer, die nicht ausreichend Kremltreue bewiesen, sehr bald ausgeschaltet.⁷⁰ Dieser Trend hat sich zuletzt noch verstärkt. Schon 2009 war

die Politologin Maria Lipman zu dem Schluss gekommen, dass in Russland »die Medien auf ein politisches Werkzeug des Staates reduziert oder so weit marginalisiert sind, dass sie keinen Einfluss auf die Politik haben«. Bereits damals wurden »die drei wichtigsten nationalen Fernsehsender in einer Weise als Werkzeuge der staatlichen Propaganda benutzt, die zunehmend an die Sowjetzeit erinnert«.⁷¹

Da die russische Elite die Beschneidung der Medienfreiheit abgesegnet hat und sie die Staatsfernsehsender kontrolliert,⁷² gibt es keinen Zweifel darüber, welche Einstellung sie zum Thema Wahrheit und Propaganda hat: Sie ist erstens überzeugt, dass Medien ein Vehikel sind, um bestimmte Botschaften an die eigene Bevölkerung bzw. an ein ausländisches Publikum zu übermitteln und dass es zweitens primär um den Nutzen dieser Botschaften für das Regime und nicht um deren Wahrheitsgehalt geht. Auf Letzteren kann folglich im Fall der Fälle verzichtet werden.

67 Joshua Yaffa, »Is Pavel Durov, Russia's Zuckerberg, a Kremlin Target?«, *Bloomberg* (online), 7.8.2013, <www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-01/is-pavel-durov-russias-zuckerberg-a-kremlin-target> (Zugriff am 6.3.2017).

68 Shaun Walker, »Founder of *Vkontakte* Leaves after Dispute with Kremlin-linked Owners«, in: *The Guardian*, 2.4.2014, <www.theguardian.com/media/2014/apr/02/founder-pavel-durov-leaves-russian-social-network-site-vkontakte> (Zugriff am 6.3.2017).

69 Dougherty, »How the Media Became One of Putin's Most Powerful Weapons« [wie Fn. 58].

70 Es sollte allerdings gesagt werden, dass diese Besitzer russische Oligarchen waren, die ihre Medien für ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen einsetzten.

71 Maria Lipman, »Media Manipulation and Political Control in Russia«, Carnegie Moscow Center (online), 3.2.2009, <<http://carnegie.ru/publications/?fa=37199>> (Zugriff am 6.3.2017).

72 Zu den Kontrollmöglichkeiten des Präsidenten siehe insbesondere Eline Gordts, »Putin's Press: How Russia's President Controls the News«, *The World Post*, 24.10.2015, <www.huffingtonpost.com/entry/vladimir-putin-russia-news-media_us_56215944e4b0bce34700b1df> (Zugriff am 6.3.2017).

Nationale Interessen und das Verständnis des Gemeinwohls

Viele Beobachter haben sich gefragt, was Russland letztlich motiviert hat, in der Ukraine bzw. später in Syrien militärisch aktiv zu werden. Geopolitische Überlegungen wurden angeführt, andere wiesen auf Verknüpfungen zwischen der außen- und der innenpolitischen Agenda Moskaus hin. Demnach müsste das außenpolitische Agieren des russischen Regimes eng im Zusammenhang mit dessen Bestreben gesehen werden, die Legitimität und Popularität der Führung (und insbesondere die des Präsidenten) im Innern zu sichern. Dies wirft die Frage auf, wie die russische Elite eigentlich das nationale Interesse definiert. Wie Fyodor Lukyanov feststellt, hat Russland zumindest in letzter Zeit Sicherheitsfragen über die Erfordernisse der wirtschaftlichen Modernisierung gestellt.⁷³ Da sich die ökonomische Lage in Russland verschlechtert hat, wird die Frage nach dem Stellenwert des Gemeinwohls⁷⁴ in den Entscheidungen der russischen Elite zusehends relevant.

Es gibt eine plausible Hypothese, die eine Antwort darauf geben kann. Sie handelt von der Umwandlung des bisherigen Gesellschaftsvertrags zwischen der russischen Elite und den Bürgern. Unter Putins Herrschaft hat über viele Jahre eine implizite Absprache zwischen Regierung und Regierten funktioniert, nach der die Bevölkerung im Tausch für eine zunehmend bessere wirtschaftliche Lage auf politische Teilhabe verzichtete. Jetzt hat die Elite den Vertrag anscheinend unilateral geändert: Der Bürger soll der politischen Partizipation nach wie vor entsagen, der Gegenwert aber nicht mehr in wachsendem Wohl-

⁷³ Fyodor Lukyanov, »Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place«, in: *Foreign Affairs*, (Mai/Juni 2016), <www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2016-04-18/putins-foreign-policy> (Zugriff am 6.3.2017).

⁷⁴ Gemeinwohl kann definiert werden als »das Wohlergehen aller Mitglieder einer Gemeinschaft, wobei es hier nicht um das Privatwohl des Individuums geht, sondern eher um die öffentlichen Interessen der zusammenlebenden Menschen«, siehe Artikel »Gemeinwohl«, <www.theoriwiki.org/index.php?title=Gemeinwohl> (Zugriff am 6.3.2017). Auch wenn das russische Äquivalent (»obščee blago«) als Begriff im offiziellen Sprachgebrauch eher selten anzutreffen ist, gehören Bekenntnisse staatlicher Spitzenakteure, sie wollten das Wohlergehen der russischen Bevölkerung fördern, durchaus zum üblichen politischen Diskurs.

stand für den Einzelnen, sondern im Stolz auf eine Großmacht Russland bestehen, die auf der internationalen Bühne ernst genommen wird. Dieser Wertewandel impliziert, dass die Gesellschaft sogar eine schlechter werdende ökonomische Situation zu tolerieren hat: Statt materielle Güter bereitzustellen, versorgt die Elite die Bürger mit immateriellen Gütern, nämlich Prestige und einem würdigen Platz in der Geschichte.

Um einen Eindruck davon zu bekommen, was Russland als nationale Interessen definiert, lohnt sich ein Blick in die Nationale Sicherheitsstrategie. Dieses Dokument, das in unregelmäßigen Abständen überarbeitet wird, behandelt ein umfassendes Spektrum von Themen, die sowohl die Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik betreffen. Durch die Art der Beschreibung und die Gewichtung dieser Themen gewinnt man ein Bild von den Prioritäten der russischen Elite – zumindest von denen, die nicht verborgen werden.

Nach dem Ausbruch der Krise in und um die Ukraine wurde die Nationale Sicherheitsstrategie revidiert. Die neueste Fassung erschien am 31. Dezember 2015. Ein Hauptschwerpunkt ist nun das internationale Prestige der Russischen Föderation. Die sich daraus ergebende Verpflichtung, Russlands Status als Großmacht zu sichern, wird zum fundamentalen und langfristig zu verfolgenden Interesse des Landes erklärt.⁷⁵ Der in dem Dokument verwendete Sicherheitsbegriff ist allerdings sehr weit gefasst und bezieht sich vor allem auf innerrussische Problemlagen. Es geht nicht nur um den Schutz und die Verteidigung des russischen Staates; als sicherheitsrelevant gelten auch folgende Belange und Themenbereiche: die Lebensqualität der russischen Bürger, die Wirtschaft, Wissenschaft und Bildung, Gesundheit, Kultur und Umwelt. Daraus könnte man den Schluss ziehen, dass die Verbesserung der

⁷⁵ Siehe zur Nationalen Sicherheitsstrategie insbesondere Olga Oliker, *Unpacking Russia's New National Security Strategy*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 7.1.2016, <www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy>; das Dokument selbst (auf Russisch) ist verfügbar unter <<http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/18iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

Lebensumstände im sozioökonomischen Sinne für das russische Regime Priorität genießt.

Dies war auch schon in der vorherigen Sicherheitsstrategie von 2009 der Fall. Das damalige Dokument deckte ebenfalls ein breites Spektrum von Themen ab, inklusive all jener, die in der neuen Strategie von 2015 genannt werden.⁷⁶ Einen Schwerpunkt legte es auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Der angesehene Ökonom Ruslan Grinberg ging sogar so weit, zu behaupten, dass in dem Dokument wirtschaftliche Sicherheit über die traditionellen Sicherheitsprobleme gestellt und zur obersten Priorität erhoben würde.⁷⁷ In der Tat beschäftigten sich fünf von sieben Indikatoren, anhand deren sich dem Strategiepapier zufolge der Stand der nationalen Sicherheit messen lassen sollte, mit wirtschaftlichen Leistungen.

Der Stellenwert des Gemeinwohls

Die Prioritäten, die die Sicherheitsstrategien von 2009 und 2015 setzen, ähneln sich also. Nach den beiden Dokumenten zu urteilen spielt das Gemeinwohl der Bürger für die russische Elite eine wichtige Rolle. Auch die jährlichen Reden des russischen Präsidenten vor der Föderalen Versammlung (*poslanija*) und andere Auftritte russischer Spitzenvertreter bestätigen diesen Eindruck.⁷⁸ In seiner *poslanie* vom 1. Dezember 2016 sagte Putin zum Beispiel Folgendes: »Die Grundlage unserer gesamten Politik besteht darin, unsere Menschen zu erhalten und das Humankapital als Russlands Hauptreichtum zu erhöhen. Deswegen sind unsere Bemühungen auf die Unterstützung traditioneller Werte und der Familien gerichtet sowie auf demographische Programme, eine Verbesserung der ökologischen Lage und der Gesundheit der Menschen und auf die Entwicklung von Bildung und Kultur.«⁷⁹ Allerdings gibt es eine große Kluft zwischen den Zielen, die in den Strategiepapieren genannt werden,

und der tatsächlichen Entwicklung in den russischen Regionen in Bereichen wie Bildung und Gesundheit. Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanz muss man sich nach dem tatsächlichen Stellenwert des Gemeinwohls für die russische politische Elite fragen. Noch stärker wird diese angebliche Priorität in Zweifel gezogen, wenn man das Ausmaß der Korruption innerhalb der Elite mitberücksichtigt, in deren Schatten sich Reiche noch weiter bereichern, während sich die zur Verfügung stehenden Ressourcen für Zwecke des Gemeinwohls erheblich verringern.

In Wissenschaft und Bildung, Gesundheitswesen, Wohnungsbau und Landwirtschaft wurden 2005 sogenannte »nationale Projekte« ins Leben gerufen. Mit Hilfe staatlicher Investitionen sollte die Entwicklung in diesen Sektoren vorangetrieben werden. Zum Start der Projekte hatte Präsident Putin erklärt: »Die Konzentration von Haushalts- und administrativen Ressourcen auf die Erhöhung der Lebensqualität der Bürger Russlands ist eine notwendige und logische Weiterführung unseres Wirtschaftskurses, den wir im Laufe der letzten fünf Jahre verfolgt haben und weiterhin verfolgen werden. Es ist eine Garantie gegen das träge Aufbrauchen der Mittel ohne spürbares Ergebnis. Das ist ein Kurs der Investitionen in den Menschen – und das bedeutet: Richtung Russlands Zukunft.«⁸⁰ Dmitrij Medwedew, damals erster stellvertretender Ministerpräsident, wurde damit beauftragt, die nationalen Projekte zu betreuen.

Sowohl Putin als auch Medwedew haben Jahre später die Ergebnisse der nationalen Projekte positiv bewertet.⁸¹ Andere Beobachter ziehen allerdings eine wesentlich kritischere Bilanz. In einem Beitrag zum 10. Jahrestag des Beginns der Projekte heißt es: »Niemand hat die Projekte eingestellt, sie sind irgendwie von selbst verschwunden, und die Initiatoren und Um-

⁸⁰ Mikhail Mel'nikov, »Ne chokajas': vspominaem prioritnyje natsprojekty« [Ohne anzustoßen: Wir erinnern an die prioritären nationalen Projekte], in: *Russkaja planeta*, 21.10.2015, <<http://rusplt.ru/society/ne-chokajas-vspominaem-prioritnyje-natsproekty-19327.html>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁸¹ Medwedew äußerte sich zum nationalen Projekt im Wohnungswesen, »Zasedanie Obščestvennogo komiteta storonnikov i regional'nogo aktiva partii »Edinaja Rossija« [Sitzung des gesellschaftlichen Komitees und der regionalen Aktivisten der Partei »Einiges Russland«], 15.11.2011, <<http://kremlin.ru/events/president/news/13521>>; Putin zu allen vier Bereichen, »Zasedanie Sovjeta po strategičeskomu razvitiju i prioritnym proektam« [Sitzung des Rates für strategische Entwicklung und prioritäre Projekte], *Prezident Rossii* (online), 13.7.2016, <<http://kremlin.ru/events/president/news/52504>> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

⁷⁶ Der Text der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2009 (auf Englisch) ist zu finden unter <<http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁷⁷ Keir Giles, »Russia's National Security Strategy to 2020«, Rom: NATO Defense College, Juni 2009, <www.conflictstudies.org.uk/files/rusnatsecstrategyto2020.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁷⁸ Die jährlichen Reden sind alle auf Russisch und Englisch verfügbar unter <www.kremlin.ru>. Siehe auch »Interview Transcript: Dmitry Medvedev« [wie Fn. 27].

⁷⁹ Vladimir Putin, »Poslanie Prezidenta Federal'nomu sobraniju« [Die Rede des Präsidenten vor der Föderalen Versammlung], *Prezident Rossii* (online), 1.12.2016, <<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>> (Zugriff am 6.3.2017).

setzer vermeiden schamhaft jede Erwähnung der »Leichname«. ⁸² Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass – obwohl erhebliche Summen vor allem für das Gesundheitswesen und den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurden – es lediglich im Agrarbereich zu Verbesserungen gekommen sei. Das habe allerdings nicht an dem entsprechenden Landwirtschaftsprojekt gelegen. Drei Hauptprobleme habe es gegeben: Erstens hätten Bürokratie und Korruption das meiste Geld aufgefressen. Zweitens seien notwendige Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel ein positives Geschäftsklima, nicht geschaffen worden, was zumindest indirekte Auswirkungen auf die Projekte gehabt habe. Schließlich habe die Wirtschaftskrise 2008/2009 zu einer Reduzierung der bereitgestellten Summen geführt.

Auch andere Beobachter finden wenig Lobenswertes an der Infrastrukturkampagne. Ein Bericht des anerkannten Think-Tanks INSOR schreibt dem Projekt im Bereich Gesundheitssystem lediglich zu, dass durch die zusätzlichen Ressourcen für das Programm eine Kürzung der staatlichen Ausgaben in diesem Sektor verhindert worden sei. Vereinzelt wird noch Positives angemerkt, zum Beispiel was den Beitrag dieses Projekts zur Sterblichkeitsrate angeht, ⁸³ aber die allgemeine Einschätzung des Gesamtvorhabens fällt überwiegend negativ aus.

Es lohnt sich allerdings, ungeachtet der Effekte der nationalen Projekte die Bereiche Bildung und Gesundheit etwas genauer unter die Lupe zu nehmen, weil dann die Einstellungen der Elite zu diesen öffentlichen Dienstleistungen deutlich werden. Es wird im Folgenden aber nicht untersucht, ob es eine Kluft gibt zwischen den von der Elite gesetzten Zielen und den erreichten Ergebnissen. Denn die »ganz oben« beschlossenen Maßnahmen können auf der mittleren und unteren Bürokratieebene sabotiert werden, selbst wenn die Initiatoren hehre Absichten hatten. Einen guten Eindruck von den tatsächlichen Prioritäten der Elite liefern indes Daten zu den Ausgaben für diese Sektoren in Prozentsätzen des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Aussagekraft dieser Zahlen lässt sich noch stärken, wenn zusätzlich die Modalitäten der Durchführung der Programme beleuchtet werden. Denn eine solche Analyse erlaubt es, zumindest einen in-

direkten Blick auf die Einstellungen der Hauptakteure zu diesen Bereichen zu werfen.

Sowohl im Bildungs- als auch im Gesundheitswesen bleiben die staatlichen Ausgaben seit Jahren wesentlich unter dem Mittelwert der OECD-Länder. Mit seinem Verteidigungsetat liegt Russland allerdings im Durchschnitt bzw. noch darüber. Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgaben zeigt, dass die für das Militär vorgesehenen Gelder in den letzten Jahren stetig gestiegen sind, während diejenigen für Bildung und Gesundheit stagnieren oder gar sinken. ⁸⁴

Bildungspolitik

Unter Beobachtern herrscht weitgehend Konsens, dass die bisherigen Reformen des Bildungswesens auf eine Kommerzialisierung hinauslaufen, die den Staat finanziell entlasten soll. Zahlreiche Schulen sind geschlossen worden, die Anzahl der Studienplätze für begabte Schüler, die vom Staat finanziert werden, wurde vielerorts verringert. Ein Lehrplan wurde verabschiedet, der bestimmte Kernfächer enthält; für zusätzliche Unterrichtsfächer muss bezahlt werden. Die Einführung einer neuen Hochschulaufnahmeprüfung hat die Korruption, die schon zuvor dieses Verfahren begleitet hat, nicht beseitigt und außerdem dazu geführt, dass Eltern nun mehr Geld für Tutoren ausgeben. ⁸⁵ So hat der Staat etliche Ausgaben im Bildungssektor auf andere Akteure verlagert, mit dem Ergebnis, dass sich die Bildungschancen von Schülern aus weniger wohlhabenden Verhältnissen verschlechtert haben.

Im Jahr 2013 beschloss die Duma eine Reform der Akademie der Wissenschaften. Nachdem schon lange

⁸⁴ Andrey Chernyavskiy, »Budget Spending to Exceed Revenues in 2015«, *National Research University, Higher School of Economics* (online), 24.9.2014, <<https://iq.hse.ru/en/news/177666733.html>> (Zugriff am 13.3.2017).

⁸⁵ Augusto Come, »Corruption, Corruption, Corruption«, *Open Democracy* (online), 29.11.2012, <www.opendemocracy.net/od-russia/augusto-come/corruption-corruption-corruption>; Sergey G. Kosaretsky et al., *School System and Educational Policy in a Highly Stratified Post-Soviet Society: The Importance of Social Context*, Moskau: National Research University, Higher School of Economics, 9.12.2014 (Research Paper Nr. WP BRP 22/PA/2014), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2535806>; Viktor Katona, »What Is Lacking in Russia's Strategy to Reform Its Higher Education?«, *Russia Direct* (online), 19.8.2016, <www.russia-direct.org/opinion/what-lacking-russias-state-strategy-reform-its-higher-education> (Zugriff jeweils am 13.3.2017).

⁸² Mel'nikov, »Ne chokajas« [wie Fn. 80].

⁸³ G. E. Ulumbekova, »Sistema zdravochranenija Rossijskoj Federatsii: itogi, problemy, vyzovy i puti rešenija« [Das Gesundheitssystem der Russischen Föderation: Ergebnisse, Probleme, Herausforderungen und Lösungen], in: *Vestnik Roszdravnazora*, (2012) 2, S. 33–38 (33).

über eine Umstrukturierung dieser Institution debattiert worden war, erfolgte die gesetzliche Neuregelung unvermittelt und ohne Einbeziehung der Spitze der Akademie.⁸⁶ Die Reform ist unter den Wissenschaftlern äußerst umstritten.⁸⁷ Manche Beobachter sehen in dem plötzlichen Vorgehen des Gesetzgebers eine persönliche Vendetta Putins, der sich an der Akademie für deren ablehnende Haltung gegenüber einem Protegé, Michail Kowaltschuk,⁸⁸ habe rächen wollen.⁸⁹ Andere deuten den Schachzug als Versuch des Staates, an das Eigentum der Akademie heranzukommen. Die Reform hat nämlich eine neue Institution geschaffen, die Föderale Agentur für Wissenschaftliche Einrichtungen (FANO), die seither für die Finanzen und den Besitz (Gebäude, Geräte usw.) der Akademie zuständig ist. Das Hauptproblem der Reform scheint darin zu bestehen, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen FANO und der Akademie nicht vollständig geklärt ist, was auf die überstürzte Verabschiedung der Reform zurückzuführen ist und weiterhin Proteste hervorruft.⁹⁰ Auch wenn die Akademie offensichtlich reformbedürftig gewesen ist, überzeugen die Art und das

Tempo der gewählten Maßnahmen nicht und weisen auf intransparente Interessen hin.

Auch in Sachen Lehrbücher gibt es klare Hinweise auf eine Einmischung von höchster Stelle. In den Jahren bis 2014 hatten etliche – auch kleinere – Verlage am Markt für Schulbücher teil. Es gab eine gewisse Konkurrenz unter den Verlagen und dadurch eine gewisse Vielfalt an Büchern für die unterschiedlichen Unterrichtsfächer. Ab 2014 mussten alle Verlage plötzlich neue Kriterien erfüllen. Manche schieden dabei gleich aus dem Wettbewerb aus, andere blieben zunächst im Rennen. Mittelfristig führten die neuen Vorgaben aber dazu, dass ein Verlag, Proswechtschenie (Aufklärung), die meisten staatlichen Aufträge bekam. Andere etablierte Verlage wurden aus fadenscheinigen Gründen abgelehnt, zum Beispiel weil sie die Untertitel ihrer Lehrbücher in bestimmte Formulare nicht eingetragen hatten. Proswechtschenie verfügt über enge Verbindungen zu den Rotenberg-Brüdern, die wiederum seit Jahren ein enges Verhältnis zu Putin pflegen.⁹¹ So profitieren die kremlnahen Verlagsinhaber und die Zentraladministration bekommt einen längeren Hebel, um die Inhalte der Schulbücher zu kontrollieren, zum Beispiel um sicherzustellen, dass diese patriotisch genug sind.⁹² Die Bildungsministerin, Olga Wasiljewa, die im August 2016 ihr Amt antrat, ist dafür bekannt, dass sie Pluralität einschränken und eine regimetreue Linie im Geschichtsunterricht durchsetzen möchte.⁹³

Gesundheitspolitik

Im Gesundheitsbereich gibt es ähnliche Tendenzen wie in der Bildungspolitik. Auch hier wurden viele Einrichtungen geschlossen.⁹⁴ Für immer mehr Russen,

⁸⁶ Irina Dezhina, »Russia's Academy of Sciences' Reform: Causes and Consequences for Russian Science«, Paris: Institut français des relations internationales, Mai 2014 (Russie.Nei. Visions Nr. 77), S. 20, <www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifri_rnv_77_ran_reforma_eng_dezhina_may_2014.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁸⁷ Oleg Sukhov, »Reform Will Lead to Death of Russian Science, Academicians Warn«, in: *The Moscow Times*, 24.12.2016, <<https://themoscowtimes.com/articles/reform-will-lead-to-death-of-russian-science-academicians-warn-30739>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁸⁸ Der Physiker Michail Kowaltschuk ist der ältere Bruder Jurij Kowaltschuks, des Vorstandsvorsitzenden der Bank Rosija, der auch »der persönliche Bankier von Putin« genannt wird. Die Akademie hatte Michail Kowaltschuk als Direktor des Instituts für Kristallographie abgelehnt und ihm später auch ein Amt verwehrt, von dem aus er zum Leiter der Akademie hätte aufsteigen können. Kowaltschuk bekam stattdessen die Leitung des Kurtschatow-Instituts übertragen, das getrennt von der Akademie verwaltet und dessen Direktor vom Premierminister ernannt wird. In den letzten Jahren konnte das Kurtschatow-Institut immer mehr Einrichtungen und Projekte unter seine Kontrolle bringen.

⁸⁹ Julia Latynina, »Reforms Spell the End for Russian Sciences«, in: *The Moscow Times*, 25.9.2013, <<https://themoscowtimes.com/articles/reforms-spell-the-end-for-russian-sciences-27969>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁰ Siehe hierzu zum Beispiel Aleksandr Aseev, »Reforma RAN kak ugroza natsional'noj bezopasnosti« [Die Reform der RAN (= Russische Akademie der Wissenschaften) als Bedrohung der nationalen Sicherheit], *Regnum* (online), 8.12.2015, <<https://regnum.ru/news/innovatio/2029988.html>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹¹ Jo Becker/Steven Lee Myers, »Putin's Friend Profits in Purge of Schoolbooks«, in: *The New York Times*, 1.11.2014, <www.nytimes.com/2014/11/02/world/europe/putins-friend-profits-in-purge-of-schoolbooks.html?_r=0> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹² Ein populäres Lehrbuch für Mathematik wurde als unpatriotisch eingestuft, weil es Figuren aus ausländischen Kinderbüchern nutzte, um mathematische Inhalte zu erklären, siehe ebd.

⁹³ Eva Hartog, »God, Stalin and Patriotism – Meet Russia's New Education Chief«, in: *The Moscow Times*, 24.8.2016, <<https://themoscowtimes.com/articles/god-stalin-patriotism-meet-russias-new-education-minister-55090>> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁴ Zwischen 2005 und 2013 hat sich die Zahl der Gesundheitszentren in ländlichen Gegenden um 75 Prozent verringert, Nikolai Epple, »Russian Health Care is Dying a Slow Death«, in: *The Moscow Times*, 16.4.2015, <<https://>

insbesondere für diejenigen, die in der Provinz leben und ohnehin unter den Defiziten der Infrastruktur (schlechte Straßen, keine öffentlichen Verkehrsmittel) leiden, bedeutet dies, dass sie keinen Zugang zu medizinischer Hilfe haben. Für die meisten ärztlichen Leistungen muss de facto bezahlt werden, auch wenn diese per Gesetz gratis sein müssten. Eine renommierte Expertin für regionale Entwicklung in Russland, Natalja Subarewitsch, meint: »Was passiert, hat nichts mit der Qualität der Gesundheitspflege zu tun. Es hat ausschließlich mit der Fiskalpolitik zu tun, mit Versuchen, Kosten zu sparen. Was auch immer gesagt wird, welche schönen Formulierungen benutzt werden, um zu sagen, dass alles besser wird, es sind nur Worte. Das ist mehr als offensichtlich.«⁹⁵ Die World Health Organization (WHO) stellte zusammen mit einer Reihe von Partnern bereits 2011 fest, dass der Zugang zu medizinischen Leistungen in Russland von einer wachsenden Ungleichheit gekennzeichnet ist.⁹⁶ Die Regierung reagiert auf die Empörung der Experten und der betroffenen Bürger über diese Entwicklung abfällig oder mit völliger Ignoranz. Von heute auf morgen werden gravierende Eingriffe in das Gesundheitssystem beschlossen, die keiner offenkundigen Logik folgen. So wurde zum Beispiel 2014 der Plan bekannt gegeben, im darauffolgenden Jahr 28 Krankenhäuser in Moskau zu schließen.⁹⁷

Auch im Gesundheitsbereich nutzen hochrangige Amtsinhaber die Gelegenheit, von ihrem Posten persönlich zu profitieren bzw. Freunde und Verwandte profitieren zu lassen. Ein schillerndes Beispiel hierfür ist die ehemalige Gesundheitsministerin Tatjana Golikowa, die von 2007 bis 2012 dieses Amt bekleidete und seit 2013 den russischen Rechnungshof leitet. Als Ministerin warb sie für medizinische Präparate, die von Pharmafirmen produziert wurden, an deren Geschäfts-

erfolg sie direkt oder indirekt interessiert war. Dies betrifft insbesondere das Unternehmen Pharmstandard, das unter anderem das Medikament Arbidol vertreibt.⁹⁸ Die Einnahmen von Pharmstandard schnellten in die Höhe, und Golikowa erhielt den Spitznamen »Madame Arbidol«,⁹⁹ unter anderem weil sie damit gedroht hatte, Apotheken zu schließen, die das Grippe-Medikament nicht im Sortiment führten.¹⁰⁰ Putin unterstützte diese Werbekampagne sogar, indem er in einer Apotheke in Murmansk vor laufenden Kameras nach dem Preis von Arbidol fragte und erfuhr, dass das Medikament überhaupt nicht teuer ist.¹⁰¹

Die Rhetorik der russischen Spitzenelite zu den Themen Gesundheit und Bildung und die konkreten Handlungen des Staates in diesen Bereichen klaffen extrem auseinander. Sowohl die Gelder, die für die Entwicklung dieser öffentlichen Dienstleistungen bewilligt werden, als auch die Durchführung angekündigter Maßnahmen bleiben weit hinter den Versprechungen zurück. Korruption und Missachtung der Bedürfnisse und der Expertise der Betroffenen offenbaren zudem, dass die Entscheidungsträger die Bedürfnisse und die Leiden der Bevölkerung als zweit- bzw. dritrangig oder gar unwesentlich einstufen. Das ist gerade in den letzten zwei Jahren besonders sichtbar geworden, in denen der russische Staat weniger Einnahmen hatte und sparen musste. Die Statistiken zeigen indes deutlich, dass die Elite selbst in besseren Zeiten die bildungs- und gesundheitspolitischen Herausforderungen zwar erkannte,¹⁰² ihr aber die Bereitschaft weitgehend fehlte, die Probleme mit den notwendigen Mitteln anzugehen.

themoscowtimes.com/articles/russian-health-care-is-dying-a-slow-death-45839> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁵ Lyubov Chizhova et al., »Russian Medics Take on »Destructive« Health-Care Reform«, *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 4.11.2014, <www.rferl.org/content/russia-health-care-reform/26674311.html> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁶ Larisa Popovich et al., *Russian Federation: Health System Review*, Kopenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011 (Health Systems in Transition, Bd. 13, Nr. 7), <www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/157092/HiT-Russia_EN_web-with-links.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁷ Nataliya Vasilyeva, »Thousands of Hospital Staff to Be Sacked in Russian Healthcare Reforms«, in: *The Independent*, 28.11.2014, <www.independent.co.uk/news/world/europe/thousands-of-hospital-staff-to-be-sacked-in-russian-healthcare-reforms-9891710.html> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁸ Roman Jakimenko, »Novyj »Arbidol« Golikovoju« [Golikovas neues »Arbidol«, *Kompromat.ru* (online), 5.8.2011, <www.kompromat.ru/page_31119.htm> (Zugriff am 6.3.2017).

⁹⁹ »Madam Arbidol« ministr Tat'jana Golikova »ubila« zdravochranenie i ee otstavka neizbežna?« [Hat »Madam Arbidol«, die Ministerin Tatjana Golikowa, das Gesundheitswesen »getötet« und ist ihr Rücktritt unvermeidbar?], *Corrupcia.net* (online), 17.12.2010, <https://www.corrupcia.net/talks/talk-266.html> (Zugriff am 6.3.2017).

¹⁰⁰ Wikileaks, »[OS] Russia – Russian Paper Offers Rating of »Most Corrupt Ministries««, *The Global Intelligence Files* (online), 21.9.2011, <https://wikileaks.org/gifiles/docs/21/2186612_os-russia-russian-paper-offers-rating-of-most-corrupt.html> (Zugriff am 6.3.2017).

¹⁰¹ Gregory Warner, »The Making of a Russian Blockbuster Drug«, *Marketplace* (online), 23.2.2011, <www.marketplace.org/2011/02/23/world/making-russian-blockbuster-drug> (Zugriff am 6.3.2017).

¹⁰² Vladimir Putin, »Building Justice: A Social Policy for Russia«, *RT* (online), 13.2.2012, <https://www.rt.com/politics/official-word/putin-building-justice-russia-133/> (Zugriff am 6.3.2017).

Haltung zu Gewalt und Stellenwert von Menschenleben

Die Annexion der Krim und die Auslösung eines Kriegs im Donbas haben deutlich gezeigt, dass Russland bereit ist, mit der Anwendung militärischer Gewalt weiterzugehen, als die meisten westlichen Beobachter vermutet hatten. Auch die russische Intervention in Syrien kam für viele Politiker und Kommentatoren im Westen überraschend. Diese Handlungen werfen die Fragen auf, welchen Stellenwert die militärische Komponente im russischen außenpolitischen Instrumentarium hat und wie die russische Elite grundsätzlich über Gewalt als Mittel zur Durchsetzung politischer Interessen denkt. In welchen Fällen sieht sie die Anwendung von Gewalt als legitim an und für welche Zwecke wird Gewalt eingesetzt? Welchen Wert misst sie allgemein dem menschlichen Leben zu? Diese Fragen sind nicht nur für die russische Außenpolitik relevant, sondern auch für die Innenpolitik, nämlich dann, wenn sich die Gewalt des Staates gegen die eigene Bevölkerung richtet.

Für die Zwecke dieser Analyse wird Gewalt als »zielgerichtete direkte physische Schädigung von Menschen durch Menschen« definiert.¹⁰³ In der Außenpolitik geht es hauptsächlich um die Anwendung oder Androhung *militärischer* Gewalt. Was die innerrussische Situation betrifft, werden nicht nur Fälle staatlicher Gewalt untersucht, sondern auch Verbindungen zwischen hochrangigen Elitenvertretern und der organisierten Kriminalität sowie die Militarisierung des Diskurses von Seiten staatlicher Akteure.

Gewalt in der Außenpolitik

Bei der Besetzung und Annexion der Halbinsel Krim hat Russland seine eigenen Streit- und Sicherheitskräfte eingesetzt. Dies wurde zunächst geleugnet und verschleiert, später aber von Putin öffentlich zugege-

¹⁰³ Gertrud Nunner-Winkler, »Überlegungen zum Gewaltbegriff«, in: Wilhelm Heitmeyer/Hans-Georg Soeffner (Hg.), *Gewalt: Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme*, Frankfurt a. M. 2004, S. 21–61 (21). Sicherlich könnte man eine wesentlich breitere Definition wählen, aber das würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Eine Analyse von Einstellungen zu Gewalt in Russland im breiteren Sinne, also auch auf gesellschaftlicher Ebene, wäre allerdings sehr lohnenswert.

ben (siehe auch oben, S. 18). Da die ukrainischen Truppen keinen Widerstand leisteten, ist die Übernahme der Halbinsel weitgehend gewaltfrei geblieben. Allerdings fand die Abstimmung über die Absetzung der Krim-Regierung und die Durchführung eines Referendums zur Zukunft der Halbinsel in Anwesenheit bewaffneter russischer Spezialkräfte (*spetsnaz*) statt.¹⁰⁴ Eine Atmosphäre der massiven Einschüchterung führte dazu, dass zahlreiche Gegner des Anschlusses an Russland dem Volksentscheid ferngeblieben sind.¹⁰⁵ Später behauptete Putin allerdings, er wäre bereit gewesen, den Alarmzustand der russischen Atomstreitkräfte zu erhöhen, um die Krim zu verteidigen, falls westliche Länder militärisch interveniert hätten.¹⁰⁶ Selbst wenn man diese Behauptung für überzogen hält, zeugt sie von einem verantwortungslosen Umgang der russischen politischen Führung mit dem Thema Atomwaffen.

Im Hinblick auf den Donbas wird die russische Bereitschaft, zum Gebrauch von Gewalt anzustiften und Gewalt selbst anzuwenden, noch viel deutlicher. Aus unterschiedlichen Quellen lässt sich wie aus Mosaiksteinen das überzeugende Bild zusammensetzen,

¹⁰⁴ Oleg Karp'jak, »Čubarov: ›God nazad my byli uvereny, čto spasli Krym [Čubarov: ›Vor einem Jahr waren wir überzeugt, dass wir die Krim gerettet hatten.], BBC (online), 26.2.2015, <www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/02/150226_ru_s_chubarov_crimea>; Andrej Kondrašov, »Krym: Put' na rodinu« [Krim: Der Weg in die Heimat] (Video), 2015, <http://russia.tv/brand/show/brand_id/59195> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

¹⁰⁵ Anastasija Kornja/Polina Temerina/Nikita Varenov, »Kak žiteli Kryma golosovali za vchoždenie v sostav Rossii« [Wie die Einwohner der Krim für die Angliederung an Russland stimmten], in: *Vedomosti*, 16.3.2014, <www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/03/16/kak-zhiteli-kryma-golosovali-za-vhozhdenie-v-sostav-rossii>; Adam Withnall, »Crimeans Overwhelmingly Vote to Leave Ukraine and Join Russia in Contentious Referendum«, in: *The Independent*, 16.3.2014, <www.independent.co.uk/news/world/europe/crimea-referendum-how-why-and-where-next-for-soon-to-be-divided-ukraine-9195310.html> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

¹⁰⁶ »Putin: ›My byli gotovy primenit' jadernoje oružie iz-za Kryma« [Putin: ›Wir waren bereit, Atomwaffen zu benutzen wegen der Krim], BBC (online), 15.3.2015, <www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/03/150315_ru_s_putin_documentary_crimea> (Zugriff am 6.3.2017).

wonach die russische Elite wenige Tage nach der Flucht des damaligen ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch nach Russland damit beschäftigt war, ukrainische Rebellen dazu zu bringen, öffentliche Gebäude in verschiedenen Regionen der Ostukraine mit Gewalt zu besetzen und Russland anschließend um Unterstützung zu bitten.¹⁰⁷ In jenen Teilen des Donbas, wo diese Art der Übernahme bzw. Ausschaltung staatlicher Institutionen erfolgreich war, weitete sich die Einmischung Russlands sukzessive aus, indem Waffen und Kriegsgüter, Trainer und insbesondere in kritischen Momenten auch Soldaten bereitgestellt wurden.¹⁰⁸ Außerdem ordnete Moskau eine erhebliche Truppenkonzentration an den Grenzen Russlands zur Ukraine an, um die militärische Drohung unmissverständlich deutlich zu machen.¹⁰⁹ Etliche Analysen sind zu dem plausiblen Schluss gekommen, dass wenn Russland solche Unterstützung nicht geleistet hätte, es den ukrainischen Streit- und Sicherheitskräften gelungen wäre, bereits im Sommer 2014 die Rebellion im Osten unter Kontrolle zu bringen.¹¹⁰

Auch in Syrien hat sich Russland zur Überraschung vieler Beobachter bereit gezeigt, mit einem erheblichen militärischen Einsatz zu intervenieren. Es gibt jedoch einen großen Konsens unter den Experten bei der Interpretation der Ziele, die Moskau mit seinem Einsatz in Syrien verfolgt, nämlich dass Russland erstens aus der internationalen Isolation ausbrechen möchte, in die es durch seine Handlungen in der

Ukraine geraten ist, dass es zweitens auf diese Weise Verhandlungen auf Augenhöhe mit den USA erzwingen will, dass es drittens seinen Einfluss in Syrien und im gesamten Nahen Osten sichern und viertens das Prinzip »kein Regimewechsel von außen« verteidigen will. Innenpolitisch hat die Intervention den für die Führung positiven Effekt, die russische Bevölkerung von der Machtfülle Russlands auf internationaler Bühne zu überzeugen. Das Ziel, einen Beitrag zur Konfliktlösung zu leisten, spielt in den allermeisten Analysen keine oder eine allenfalls geringe Rolle.¹¹¹

Beobachter haben aber nicht nur Russlands Anwendung von Gewalt in Syrien als solche hinterfragt, sondern auch die Formen und Ziele des militärischen Vorgehens. Denn die Gruppen und Territorien, die Russland angriff, passten nicht zur Kreml-Rhetorik eines Kampfes gegen den »Islamischen Staat«. Noch relevanter für die Zwecke dieser Analyse ist allerdings das Verhalten des russischen Militärs gegenüber Zivilisten und zivilen Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser. Laut Amnesty International und Ärzte ohne Grenzen haben russische Kampfflotten gezielt solche Einrichtungen bombardiert und auch sonst Zivilisten bei ihren Angriffen nicht geschont.¹¹² Zudem haben sie Streubomben abgeworfen, die eine zusätzliche Bedrohung für Zivilisten darstellen und für deren Verbot sich die meisten Staaten ausgesprochen haben.¹¹³ Dies deutet auf eine geringe Achtung von Menschenleben hin und auf die Bereitschaft, zivile Opfer hinzunehmen, wenn es darum geht, außenpolitische Ziele zu erreichen. Moskau hat die

107 Tat'jana Zarovnaja, »Turisty: iz Rossii pribyvajut v Donetsk avtobusami« [»Touristen« aus Russland kommen busweise nach Donetsk], in: *Gazeta.ua* (online), 13.3.2014, <http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_turisty-iz-rossii-pribyvayut-v-doneck-avtobusami/547034>; »V Ukraine raskryli gromkij kompromat na sovetnika Putina: pojavilos' audio« [In der Ukraine wurde kompromittierendes Material über einen Berater Putins entdeckt: ein Tonband ist erschienen], *Online.ua*, 22.8.2016, <<http://news.online.ua/750979/v-ukrajine-raskryli-gromkiy-kompromat-na-sovetnika-putina-poyavilos-audio/>> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

108 Yashin/Shorina (Hg.), *Putin. War* [wie Fn. 14], Kapitel 4; Miller et al., *An Invasion by Any Other Name* [wie Fn. 14].

109 Siehe zum Beispiel Czuperski et al., *Hiding in Plain Sight* [wie Fn. 14].

110 »Reversal of Fortune«, in: *The Economist*, 6.9.2014, <www.economist.com/news/briefing/21615605-now-willing-use-russian-troops-more-or-less-openly-eastern-ukraine-vladimir-putin-has>; Lawrence Freedman, »Ukraine and the Art of Limited War«, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 56 (1.12.2014) 6, <<https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2014-4667/survival-global-politics-and-strategy-december-2014-january-2015-bf83/56-6-02-freedman-6983>> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

111 Siehe zum Beispiel Margarete Klein, »Russia's Syria Intervention: Interests, Achievements and Obstacles«, in: *Russia in the Middle East: Israeli and European Perspectives*, Tel Aviv 2016, S. 12–16, <<http://s3-eu-central-1.amazonaws.com/fes-org-il-wp/wp-content/uploads/2016/12/26224502/Russia-in-the-Middle-East-English.pdf>>; Stefan Meister, »Neue Unberechenbarkeit. Putin verfolgt in Syrien eigene Ziele, Teil einer Lösung ist der Kreml nicht«, *Internationale Politik*, 70 (November/Dezember 2015 [1.11.2015]) 6, S. 66–69, <<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2015/november-dezember/neue-unberechenbarkeit>> (Zugriff jeweils am 13.3.2017).

112 »Russia's Shameful Failure to Acknowledge Civilian Killings«, *Amnesty International* (online), 23.12.2015, <www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/syria-russias-shameful-failure-to-acknowledge-civilian-killings/>; Kareem Shaheen, »MSF Stops Sharing Syria Hospital Locations after »Deliberate Attacks«, in: *The Guardian*, 18.2.2016, <www.theguardian.com/world/2016/feb/18/msf-will-not-share-syria-gps-locations-after-deliberate-attacks> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

113 Russland hat das entsprechende internationale Abkommen allerdings nicht unterschrieben bzw. ratifiziert.

Verantwortung für den Tod von Tausenden Zivilisten von sich gewiesen und auch den Einsatz von Streubomben geleugnet.¹¹⁴ Insbesondere wegen seiner Rolle bei den Angriffen auf Aleppo im Herbst 2016 musste sich Russland den gut begründeten Vorwurf machen lassen, Kriegsverbrechen begangen zu haben, woraufhin in der internationalen Gemeinschaft Forderungen nach weiteren Sanktionen gegen Russland laut geworden sind.¹¹⁵

Mit Ausnahme Syriens hat Russland in den letzten Jahren militärische Gewalt ausschließlich im postsowjetischen Raum eingesetzt. Hauptbeispiel hierfür ist der Krieg mit Georgien im August 2008. Der sogenannte Tagliavini-Bericht, der anschließend von einer unabhängigen Untersuchungskommission erstellt wurde, kam zu dem Schluss, dass Georgien den Krieg begonnen hat, indem es militärisch gegen die Stadt Tskhinvali vorgegangen ist. Allerdings gingen diesem Angriff einige Provokationen von Seiten Moskaus voraus, zum Beispiel die Verteilung russischer Pässe an Einwohner des zu Georgien gehörenden Gebiets Südossetien sowie militärische Manöver und Truppenkonzentrationen auf der russischen Seite der Grenze.¹¹⁶ Wie planvoll diese Maßnahmen waren, zeigt sich daran, dass Russland direkt im Anschluss an die Kampfhandlungen die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anerkannte und seine Militärbasen in beiden Gebieten erheblich ausbaute.

Auch in Armenien stärkte Russland seine Militärpräsenz. Im Jahr 2010 einigte sich Moskau mit der Regierung in Eriwan auf einen Vertrag, wonach russische Truppen bis 2044 in Armenien bleiben können und die Zahl der Soldaten erhöht wird. In Transnistrien hat Russland ebenfalls Armeeeinheiten stationiert. Der belarussische Verteidigungssektor ist mit dem russischen weitgehend integriert. In Zentralasien ver-

fügt Russland über mehrere Basen in Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan. Es gibt zahlreiche Indizien dafür, dass die militärischen Kapazitäten auf der Krim erheblich aufgestockt und erweitert werden.¹¹⁷

Das Vorhandensein dieser Stützpunkte und die genannten Entwicklungen bedeuten gewiss nicht unbedingt, dass das russische Militär in diesen Ländern eingesetzt wird. Sie zeigen allerdings, dass der Kreml militärische Macht als ein wesentliches Instrument seiner Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum betrachtet. Auch ohne dass von den militärischen Kapazitäten Gebrauch gemacht wird, dürfte allein die Drohung damit die Gastländer zu Handlungen bewegen, die Russland genehm sind. Und die Ereignisse in Georgien und der Ukraine haben demonstriert, dass Moskau bereit ist, die Drohung wahrzumachen.¹¹⁸

Innerstaatliche Gewaltanwendung

Im Inneren greifen die Sicherheits- und Exekutivorgane der Russischen Föderation nicht im großen Stil zu direkter Gewalt (im physischen Sinne) gegenüber der Bevölkerung. Die Tschetschenien-Kriege fallen nicht in den Zeitraum dieser Untersuchung. Allerdings bleibt Gewalt immer noch das vorherrschende Mittel, um die Lage im Nordkaukasus unter Kontrolle zu halten. Eine Gruppe von Experten kam im Frühjahr 2016 zu dem Schluss, dass »die Region nach wie vor in hohem Maße militarisiert ist und Russlands Politik einen starken Sicherheitsfokus beibehält.«¹¹⁹ Und in einzelnen Fällen wird Gewalt eben doch gezielt gegen Bürger angewendet – gegen Demonstranten, gegen Oppositionelle, gegen missliebige Journalisten. Außerdem werden viele Verbrechen, bei denen ein politischer Hinter-

117 Jeremy Bender, »Russia Is Turning Crimea into a Forward Operating Base against NATO«, *Business Insider*, 2.3.2015, <www.businessinsider.com/russia-turning-crimea-into-forward-operating-base-2015-3?IR=T> (Zugriff am 6.3.2017).

118 Zu den Bedingungen, die Russlands Einsatz von militärischer Gewalt begünstigen bzw. hemmen, siehe Samuel Charap, *Russia's Use of Military Force as a Policy Tool: Is There a Logic?*, Washington, D.C.: Institute for European, Russian and Eurasian Studies (The Elliott School of International Affairs, George Washington University), Oktober 2016 (PONARS Eurasia Policy Memo Nr. 443), <www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peppm443_CharapOct2016_4.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

119 Ekaterina Klimenko/Neil John Melvin, »Decreasing Violence in the North Caucasus: Is an End to the Regional Conflict in Sight?«, *Sipri.org* (online), 15.6.2016, <www.sipri.org/commentary/blog/2016/decreasing-violence-north-caucasus-end-regional-conflict-sight> (Zugriff am 6.3.2017).

114 Jack Sommers, »Russian Military Killed No Civilians in Syria«, Ambassador Alexander Yakovenko Says«, *The Huffington Post*, 15.3.2016, <www.huffingtonpost.co.uk/entry/russian-bombing-syria-no-civilian-casualties_uk_56e86428e4b05c52666f4c1b>; »Campaigners Blame Russia over Cluster Bomb Use in Syria«, *The Daily Mail* (online), 1.9.2016, <www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-3768566/Cluster-bombs-killed-maimed-400-2015-report-says.html> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

115 »Russia/Syria: War Crimes in Month of Bombing Aleppo«, *Human Rights Watch* (online), 1.12.2016, <www.hrw.org/news/2016/12/01/russia/syria-war-crimes-month-bombing-aleppo> (Zugriff am 6.3.2017).

116 Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Bd. I, September 2009, <www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_I2.pdf> (Zugriff am 6.3.2017).

grund plausibel erscheint, nicht oder nur partiell aufgeklärt. Dies nährt die Vermutung, dass der Staat für diese Taten direkt oder indirekt verantwortlich ist, zumal die Erklärungsversuche der zuständigen Behörden oft dürftig sind.

Eine besondere Form von Gewalt, die nicht unmittelbar vom Staat ausgeht, ihm aber zugerechnet werden muss, wird von organisierten Verbrecherbanden ausgeübt, die den Schutz föderaler Behörden genießen.¹²⁰ Ein mehrjähriges Forschungsprojekt zu den Verbindungen zwischen Eliten und organisierter Kriminalität bezeichnet es als Wesenszug organisierter krimineller Gruppen, dass sie »ihre Existenz durch die Anwendung von Gewalt und Drohungen aufrechterhalten«. ¹²¹ Eine Zusammenarbeit zwischen Behörden und Mitgliedern organisierter Verbrecherbanden kann also eine Möglichkeit sein, Gewalt im Interesse staatlicher Akteure durch nichtstaatliche Akteure ausüben zu lassen. Ausgangspunkt ist eine implizite Billigung dieser Methoden durch die involvierten staatlichen Akteure.

Die Verbindungen zwischen organisierter Kriminalität und dem russischen Staat sind inzwischen nicht nur für die 1990er Jahre gut erforscht. Im Jahr 2015 kam Maria Snegovaya von der Columbia-Universität in New York zu dem Schluss, dass »Russland weniger eine Autokratie und eher ein Mafia-Staat« sei. Sie weist unter anderem auf Aussagen des für Korruption und organisiertes Verbrechen zuständigen spanischen Staatsanwalts José Grinda hin. Grinda, der in Spanien gegen russische Mafiabanden ermittelt hat, ist überzeugt, dass man im russischen Fall »zwischen den Aktivitäten der Regierung und denen organisierter Verbrechergruppen nicht unterscheiden kann«. ¹²² Auch Karen Dawisha von der Miami-Universität in Ohio geht in ihrem penibel recherchierten Buch auf die Erkenntnisse Grindas ein. Demnach konnten zwischen den Bossen der berühmten Tambow-Malyschew-Gang (Gennadij Petrow und Aleksandr Malyschew) und einer Reihe hochrangiger russischer Politiker, zum Beispiel dem ehemaligen Verteidigungsminister Anatolij Serdjukow und dem ehemaligen Kommunikationsminister Leonid Rejman, sehr enge Verbindungen nachgewiesen werden. ¹²³ Der russische Regimegegner Alexej Nawalnyj hat ein ähnliches Geflecht zwischen dem Sohn des russischen Generalstaatsanwalts, Artem Tschajka, und einem anderen Boss, Sergej Tsapok, aufgedeckt. ¹²⁴ Tsapok war für eine Reihe schrecklicher Morde in der Region Krasnodar verantwortlich und musste schließlich ins Gefängnis, wo er im Juli 2014 gestorben ist.

Auch in der Zunahme des Einflusses von Militär- und Sicherheitsleuten (den sogenannten *siloviki*) unter Putins Herrschaft kann ein Hinweis darauf gesehen werden, dass die Neigung des Regimes stärker geworden ist, Gewalt als Mittel zur Problemlösung einzusetzen. Schließlich ist die Ausübung physischer Gewalt ein genuiner Teil des Handlungsrepertoires dieser Akteure, was für zivile Elitenvertreter in aller Regel nicht zutrifft. Ein Beispiel hierfür ist Wiktor Solotow, der von Putin im April 2016 zum Leiter der neu geschaffenen Nationalgarde sowie zum Mitglied des Sicherheitsrats ernannt wurde. Im August 2000 war Solotow Chef der Präsidentenleibgarde und reiste in dieser Eigenschaft nach New York, um Putins Auftritt vor den Vereinten Nationen vorzubereiten. Dort führte er ein Gespräch mit dem Leiter des Föderalen Bewachungsdienstes (FSO), Jewgenij Murow. Bei dieser Gelegenheit überlegten die beiden Sicherheitsdienstler, wer beseitigt werden müsse, um Putin uneingeschränkte Macht zu sichern. Nachdem sie eine entsprechende Liste von Namen erstellt hatten, bemerkte Solotow: »Es gibt zu viele. Das sind sogar für uns zu viele zum Umbringen.« ¹²⁵

Ein weiterer Hinweis auf den Stellenwert der Gewalt ist die zunehmende Militarisierung des politischen und gesellschaftlichen Diskurses, die von der Elite zum Teil initiiert bzw. gesteuert wird. In der Militärdoktrin vom Dezember 2014 steht der Satz, dass Maßnahmen entwickelt und verwirklicht werden sollen, die »daraufzielen, die Effektivität der militärpatriotischen Ausbildung russischer Bürger und ihrer Vorbereitung auf den militärischen Dienst zu stär-

¹²⁰ Eine solche Zusammenarbeit findet auch auf der regionalen und lokalen Ebene statt. Sie wird hier allerdings nicht behandelt, da sich die vorliegende Analyse auf die föderale Elite konzentriert.

¹²¹ Steven Dudley, »Elites and Organized Crime: Conceptual Framework – Organized Crime«, *InSight Crime* (online), 23.3.2016, <www.insightcrime.org/investigations/elites-and-organized-crime-conceptual-framework-organized-crime/> (Zugriff am 6.3.2017).

¹²² Maria Snegovaya, »Realism vs. Reality: The Implications of Russia's Mafia State«, in: *The American Interest*, 23.12.2015, <www.the-american-interest.com/2015/12/23/the-implications-of-russias-mafia-state/> (Zugriff am 6.3.2017).

¹²³ Karen Dawisha, *Putin's Kleptocracy: Who Owns Russia?*, New York 2014, S. 13–15.

¹²⁴ Shaun Walker, »The Luxury Hotel, the Family of the Top Moscow Prosecutor and Russia's Most Notorious Gang«, in: *The Guardian*, 13.12.2015, <www.theguardian.com/world/2015/dec/13/alexei-navalny-yuri-chaika> (Zugriff am 6.3.2017).

¹²⁵ Dawisha, *Putin's Kleptocracy* [wie Fn. 123], S. 308–309.

ken«. Dieser Ansatz wird im staatlichen Programm »Militär-patriotische Erziehung der Bürger der Russischen Föderation zwischen 2016 und 2020« weiter ausgeführt. Das Programm ist das vierte seit 2001. Die Hauptverantwortung für seine Umsetzung haben drei Ministerien (Bildung, Verteidigung und Kultur) und die Föderale Agentur für Angelegenheiten der Jugend.¹²⁶ Die finanziellen Mittel der Organisation DOSAAF,¹²⁷ die neben anderen mit der Realisierung des Konzepts beauftragt ist, sind seit 2010 um fünf Milliarden Rubel aufgestockt worden, auf ein Niveau von 14,7 Milliarden Rubel (Stand Ende 2014).¹²⁸ DOSAAF, die von einem Generaloberst angeführt wird, wirkt unter anderem in einer Initiative des Verteidigungsministeriums mit, die daraufhinausläuft, eine Organisation aus Sowjetzeiten zu reanimieren, die »Junarmija« (Junge Armee) heißt. Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren sollen dort paramilitärisch trainieren können und sich mit der Militärgeschichte Russlands vertraut machen.¹²⁹ Nach einer Pilotphase ab Mai 2016 wurde die Bewegung »Junarmija« im August desselben Jahres von Verteidigungsminister Schojgu in einem Festakt offiziell gegründet. Schojgu erwähnte bei diesem Anlass, dass die Bewegung bereits in 76 russischen Regionen Filialen etabliert habe.¹³⁰

Die russische Politikwissenschaftlerin Lilia Shevtsova weist daraufhin, dass diese Militarisierung von oben nicht neu ist, sondern entsprechende Kampagnen schon in der Vergangenheit Russlands immer wieder

zu dem Zweck gestartet wurden, die Legitimität des Staates zu festigen: »[D]er Primat des Staates wurde durch Hinweise auf real existierende oder (häufiger) imaginäre Bedrohungen legitimiert, sowohl interne als auch externe. Diese Bedrohungen mussten ernsthaft genug sein, um die Militarisierung des alltäglichen Lebens in Russland und die Unterordnung der Fundamente der Gesellschaft unter militaristische Ziele zu rechtfertigen. Kurzum, Russland entwickelte ein einzigartiges Modell für das Überleben und die Reproduzierung von Macht in einem permanenten Kriegszustand. Diese Situation wurde selbst in friedlichen Zeiten, die in Russland immer temporär waren, aufrechterhalten. Das Land bereitet sich ständig auf Krieg gegen einen externen Feind vor oder verfolgt Feinde zu Hause. Russland hat überlebt, indem es die Grenze zwischen Krieg und Frieden aufgehoben hat: Der russische Staat könnte in einem friedlichen Umfeld einfach nicht existieren.«¹³¹

Die oben beschriebenen Schritte zu einer stärkeren Militarisierung der Gesellschaft fügen sich also in eine weiterreichende Strategie ein, mit der das Regime sein Überleben unter anderem durch die Aufblähung von Gefahren sichert, die den Einsatz von Gewalt immer notwendiger erscheinen lassen. So wird Gewalt als Mittel zur Verteidigung des Vaterlands und der eigenen Traditionen verherrlicht, und nach dem Vorbild der Elite gewöhnen sich große Teile der Gesellschaft zusehends an einen Gewaltbegriff, der durchaus positiv – weil mit Patriotismus – konnotiert ist.

In seiner Außenpolitik stützt sich Russland auf das Instrument der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt, um seine Ziele zu erreichen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf den postsowjetischen Raum der Fall, aber nicht ausschließlich, wie Moskaus Intervention in Syrien gezeigt hat. Gewalt wird also nicht als etwas betrachtet, das möglichst vermieden werden muss, sondern als durchaus nützliches Mittel, um die eigenen Positionen zu sichern.

Innerhalb Russlands sind andere Arten der staatlichen Repression häufiger als die Anwendung physischer Gewalt. Gleichwohl wird auf diese aber punktuell zurückgegriffen, und es existieren Mechanismen und Netzwerke, die einen breiteren Einsatz problemlos ermöglichen. Außerdem gibt es eine Tendenz zur Verherrlichung von Gewalt, die mit einer zunehmenden Militarisierung der russischen Gesellschaft und

126 Der Text des Dokuments ist verfügbar unter <<http://government.ru/media/files/8qqYUwwzHUxzVkh1jskAErRx2dE4q0ws.pdf>> (Zugriff am 6.3.2017).

127 DOSAAF, die Freiwillige Gesellschaft zur Unterstützung der Armee, der Luftstreitkräfte und der Flotte, war bereits zu Sowjetzeiten eine einflussreiche Organisation.

128 Ilya Rozhdestvensky, »The Russian Patriotic Groups Teaching Children How to Defend Their Country«, in: *The Guardian*, 10.8.2015, <www.theguardian.com/world/2015/aug/09/russia-patriotic-education-rise-ukraine-military>; Aleksandr Stepanov, »DOSAAF Rossii vozglavil eks-komandujuščij VDV« [Ein ehemaliger Kommandeur der Luftlandetruppen wurde Leiter der DOSAAF Russlands], in: *Moskovskij Komsomolets*, 17.12.2014, <www.mk.ru/social/2014/12/17/dosAAF-rossii-vozglavil-ekskomanduyushiy-VDV.html> (Zugriff jeweils am 6.3.2017).

129 Ekaterina Zgirovskaja/Svjatoslav Ivanov, »Škol'nikam dadut avtomaty« [Schülern werden Maschinenpistolen gegeben], in: *gazeta.ru* (online), 20.5.2016, <www.gazeta.ru/army/2016/05/19/8252927.shtml> (Zugriff am 6.3.2017).

130 »V Rossii sozdano voenno-patriotičeskoe dviženie »Junarmija«« [In Russland wurde die militär-patriotische Bewegung »Junarmija« geschaffen], *Interfax*, 3.8.2016, <www.interfax.ru/russia/521787> (Zugriff am 6.3.2017).

131 Lilia Shevtsova, »What's the Matter with Russia?«, in: *Journal of Democracy*, 21 (Januar 2010) 1, S. 152–159, <<https://muse.jhu.edu/article/370471/summary>> (Zugriff am 6.3.2017).

einem bestimmten historischen Narrativ einhergeht (siehe das Kapitel zum Umgang mit Wahrheit und Geschichte, S. 18ff). Dies alles lässt auf eine utilitaristische Einstellung der russischen Elite schließen, der zufolge Gewalt schlicht ein Instrument ist, das sich zu Kontroll- und Mobilisierungszwecken gut einsetzen lässt.

Fazit und Empfehlungen

Die russische Führung hat mit ihren Handlungen seit 2014 der Welt gezeigt, dass sie bereit ist, internationales Recht zu verletzen, militärische Gewalt ohne Rücksicht auf zivile Verluste zu verschiedenen Zwecken anzuwenden und Lügengebäude aufzubauen und hartnäckig an ihnen festzuhalten, auch wenn die Unwahrheit der Behauptungen bereits entlarvt worden ist. Sie hat ferner zu erkennen gegeben, dass sie die eigene Bevölkerung dazu bringen will, die Erwartung an einen wachsenden wirtschaftlichen Wohlstand klaglos einzutauschen gegen den Stolz über den wiedergewonnenen internationalen Einfluss ihres Heimatlands.

Diese Tendenzen sind nicht mehr neu, obwohl sie vor drei Jahren, als sie sich erstmals geballt abzeichneten, viele Beobachter überrascht haben. Es war das Ziel der vorliegenden Studie, aus den Handlungen Russlands der jüngeren Zeit grundlegende Einstellungen der russischen Elite abzuleiten und zu zeigen, dass es auch vor 2014 überzeugende Indizien für das Vorhandensein solcher Einstellungen gegeben hat. Dies weist darauf hin, dass diese Einstellungen Ausdruck einer politischen Kultur der russischen Elite sind, die wesentlich beständiger sein wird als die derzeitige Phase der Krise in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen.¹³² Da sich die geschilderten Einstellungen in den letzten zwei bis drei Jahren ausgeprägter manifestiert haben, kann es vermutlich auch Perioden geben, in denen sie sich weniger evident niederschlagen bzw. weniger sichtbar werden. Allerdings deutet die jetzige Entwicklung in Russland darauf hin, dass sie in der politischen Praxis der nächsten Zeit eher markanter in Erscheinung treten werden. Auf jeden Fall werden Deutschland und die EU in den kommenden Jahren mit ihnen konfrontiert werden, ob in stärkerer oder schwächerer Form.

Das Verhalten der russischen Elite in den verschiedenen hier untersuchten Bereichen zeigt, dass es für sie von grundlegender Bedeutung ist, die Kontrolle über die Lage zu behalten, sei es in den internationalen Beziehungen oder im internen russischen Kon-

text. Dieser Primat rechtfertigt für die Elite unter Umständen auch die Nichteinhaltung eines Abkommens, die Manipulation von Informationen oder den Einsatz von Zwang und Gewalt. Das Bedürfnis nach Kontrolle entspringt einem tiefen Misstrauen in die russische Bevölkerung, in internationale Partner und in eigene Weggefährten. Dieses Misstrauen verhindert die Entwicklung eines positiven Programms und führt dazu, dass Russland sich hauptsächlich mit einer negativen Agenda beschäftigt, die anderen Schaden zufügen will.

Um die Kontrolle zu bewahren oder zu gewinnen, sind der russischen Elite alle Mittel recht. Sie hat daher ein instrumentelles Verhältnis zu den hier analysierten Bereichen: Gesetze und Gewalt können eingesetzt werden, falls sich dadurch eine bestimmte Situation besser beherrschen lässt. Wahrheit und Geschichte lassen sich manipulieren und verzerren, falls sich dadurch ein Narrativ etablieren lässt, mit dem die Meinung der einheimischen Bevölkerung bzw. relevanter Gruppen im Ausland entscheidend beeinflusst werden kann. Das Gemeinwohl schließlich kann geopfert werden, falls Ressourcen notwendig sind, um Teile der Elite unter Kontrolle zu halten. Dieser zweckorientierte Umgang mit den untersuchten Sphären Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt lässt daraufschließen, dass die russische Elite auch ihr Verhalten gegenüber anderen Sphären des politischen und sozialen Lebens (zum Beispiel der Religion) nicht an ethischen oder ideologischen Prinzipien ausrichtet, sondern an Erwägungen der Machtsicherung und -erweiterung.

Die Analyse hat gezeigt, dass es nicht ausgeschlossen ist, bi- bzw. multilaterale Abkommen mit Russland erfolgreich auszuhandeln. Drei Punkte sollten dabei allerdings in Betracht gezogen werden. Erstens sollte man sich auf einen langen Verhandlungsprozess einstellen. Dies nicht nur wegen der unterschiedlichen Einstellungen auf beiden Seiten, sondern auch weil für Russland aus Statusgründen der Prozess eventuell genauso wichtig sein wird wie das Ergebnis. Zweitens gibt es höchstens eine geringe Aussicht auf Erfolg bei Absprachen, die den postsowjetischen Raum oder die interne Entwicklung Russlands betreffen (wie zum Beispiel die Minsker Vereinbarungen zur Ostukraine). Drittens sollte man sich darauf vorbereiten, dass Russ-

¹³² Zu einem ähnlichen Schluss kommt Ulrich Schmid, der die These vertritt, »dass sich die politische Kultur Russlands im Jahr 2014 nicht grundlegend geändert, sondern radikalisiert hat«, in: ders., *Technologien der Seele: Vom Verfälschten der Wahrheit in der russischen Gegenwartskultur*, Berlin 2015, S. 10.

land das Abkommen in einer späteren Phase verletzt. Aus diesem Grund wäre es ratsam, in jede Übereinkunft deutlich hineinzuschreiben, welche negativen Folgen bei Nichteinhaltung eintreten. Falls man sich gegen die Festlegung solcher Konsequenzen entscheidet, zum Beispiel um den Verhandlungsprozess zu erleichtern, sollte man das in dem Bewusstsein tun, dass Verstöße dadurch wahrscheinlicher werden.

In Anbetracht der in dieser Studie sichtbar gewordenen Kluft in den Grundeinstellungen westlicher und russischer Akteure sollte man Diskussionen auf einem elementaren Niveau beginnen. Es sollte nicht davon ausgegangen werden, dass das Verständnis von grundlegenden Begriffen, vom Verfahren oder von den Zielen eines Gesprächs übereinstimmt. Es muss daher viel Zeit investiert werden, um eine gemeinsame Basis für eine Dialog- oder Verhandlungsrunde zu schaffen. In jeder Phase sollten die Ergebnisse der Besprechung festgehalten und von beiden Seiten unterzeichnet werden. Ferner sollten auf absehbare Zeit lediglich begrenzte und überschaubare Angelegenheiten mit Russland verhandelt werden. Die Kluft in den Grunddispositionen ist zu groß, als dass kurz- oder mittelfristig substanzielle gemeinsame Vorhaben vereinbart oder gar umgesetzt werden könnten. Insofern erscheinen kleine Runden zu Mikrothemen vielversprechender, denn es dürfte in diesen Fällen leichter sein, sich über Begriffe, Schritte und Ziele zu verständigen und zu einer tragfähigen Kooperation zu gelangen. Zum Beispiel könnte ein Austausch zwischen russischen Rechtsanwälten und ihren Kolleginnen und Kollegen aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zu grundlegenden rechtlichen Fragen eine Option sein, um die beschriebenen Diskrepanzen in den Grundauffassungen zu erörtern.

Bei Verhandlungen sollte ebenso wie bei offiziellen Dialogformaten oder auch informellen Gesprächen mit der russischen Seite ausreichend Zeit eingeplant werden, um russische Ausgangsthesen zu verifizieren. Da russische Dialogpartner bereit sind, die Wahrheit für ihre Zwecke zu verzerren oder gar zu ignorieren, sollten alle fragwürdigen Behauptungen sowohl direkt hinterfragt als auch später überprüft werden. Falls nötig, könnten kleine Untergruppen gebildet werden, in denen Vertreter beider Seiten Belege für ihre jeweilige Sichtweise präsentieren und besprechen. Dies wird besonders dann erforderlich sein, wenn über historische Fragen gesprochen werden sollte. Auch auf russischer Seite wird vermutlich viel Misstrauen herrschen. Daher könnten solche Untergruppen auch dann einen Beitrag zum besseren

gegenseitigen Verständnis der jeweiligen Argumente (bzw. deren Abwesenheit) leisten, wenn letztendlich kein Konsens gefunden wird.

Abkommen, die eigentlich darauf gerichtet sind, Aspekte des Gemeinwohls in Russland zu verbessern, werden von russischer Seite primär für andere Zwecke genutzt, zum Beispiel für die Begünstigung bestimmter Elitengruppen. Es ist nicht anzunehmen, dass die involvierten Akteure auf russischer Seite die Einbeziehung geeigneter Experten bzw. zivilgesellschaftlicher Repräsentanten anstreben bzw. begrüßen werden. Vielmehr ist bei allen Verhandlungen und allen von Russland angestrebten Verhandlungsergebnissen von einem Top-down-Ansatz auszugehen, bei dem gesellschaftliche Prioritäten vernachlässigt werden. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnis ist auch der Sinn der Einbeziehung politischer Akteure in Formate wie den Petersburger Dialog in Frage zu stellen. Sowohl institutionalisierte als auch informelle Kontakte zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren in Russland und solchen in den EU-Mitgliedstaaten bleiben aber weiterhin sinnvoll und sollten gepflegt werden.¹³³

Schließlich sollte man von einer grundsätzlichen Bereitschaft Moskaus ausgehen, physische Gewalt für die Ziele der Führung einzusetzen. Da Russland in den letzten Jahren wesentlich mehr Ressourcen in den Aufbau seiner militärischen Kapazitäten investiert hat als in andere Bereiche, ist zu erwarten, dass die russische Elite weiterhin auf militärische Gewalt als geeignetes Mittel zur Verwirklichung ihrer Interessen zurückgreifen wird. Dies ist vor allem im postsowjetischen Raum wahrscheinlich, kann aber auch darüber hinaus geschehen.

Die EU sollte diese Phase, in der nur ein sehr eingeschränkter Dialog mit Russland möglich ist, dazu nutzen, um über die Konturen eines künftigen Umgangs mit Russland zu diskutieren. Sie sollte mittel- bis langfristige Ziele für ihr Verhältnis mit Russland und mit anderen Ländern des postsowjetischen Raums definieren und dabei auch über die Ideen hinausgehen, die bereits im revidierten Format der Östlichen Partnerschaft vorhanden sind. Um diese Ziele realistisch zu formulieren, kann es hilfreich sein, die in dieser Studie beschriebenen Grundeinstellungen der russischen Spitzenelite zu berücksichtigen, weil sie das Verhalten dieser Elite in den kommenden Jahren weiterhin prägen werden. Genauso wichtig wird es

¹³³ Susan Stewart, *Zivilgesellschaft in Russland und der Ukraine: Divergierende Kontexte und ihre Implikationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Studie 4/2016).

sein, rote Linien zu ziehen, die die Grenzen des EU-Ansatzes deutlich machen. Diese roten Linien können für die EU zugleich als Leitplanken dienen, die den Raum abstecken, innerhalb dessen künftige Absprachen mit Russland für Brüssel akzeptabel sind.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DOSAAF	Dobrovolnoe obščestvo sodejstvija armii, aviacii i floty (Freiwillige Gesellschaft zur Unterstützung der Armee, der Luftstreitkräfte und der Flotte)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
FANO	Federal'noe agenstvo naučnych organizacij (Föderale Agentur für Wissenschaftliche Einrichtungen)
FSO	Federal'naja služba ochrany (Föderaler Bewachungsdienst)
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
INSOR	Institut sovremennogo razvitija (Institut für Moderne Entwicklung)
KSE	(Vertrag über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PONARS	Program on New Approaches to Russian Security
PV	Parlamentarische Versammlung (des Europarats)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
WHO	World Health Organization