

NORDKAUKASUS: WACHSENDE INSTABILITÄT IM SÜDEN RUSSLANDS

Der Nordkaukasus hat in den letzten Jahren eine neuerliche Gewalteskalation erlebt. Während sich die Lage in Tschetschenien beruhigt hat, nimmt die Instabilität in umliegenden Republiken teilweise stark zu. Moskaus Modernisierungsstrategie für den Nordkaukasus hat bisher wenig Wirkung gezeitigt. Aufgrund der wachsenden Präsenz islamistischer Extremisten stellt Russlands südliche Peripherie eine Bedrohung für den gesamten Kaukasus und potentiell auch für die internationale Sicherheit dar. Unter Präsident Medwedew haben sich für Europa allerdings neue Möglichkeiten eröffnet, zur Stabilisierung dieser Krisenregion beizutragen.



Checkpoint eines Militärstützpunkts in Dagestan, 5. September 2010

REUTERS / Ho New

Zur Zeit des ersten Tschetschenienkriegs (1994–96) und in den ersten Jahren des 1999 einsetzenden zweiten Tschetschenienkriegs war der Nordkaukasus eine viel beachtete Konfliktregion. Das Streben der Tschetschenen nach Unabhängigkeit vom russischen Vielvölkerstaat, die eskalierende Gewalt und die grosse humanitäre Not erregten in Russland wie auch der internationalen Staatengemeinschaft grosse Aufmerksamkeit. Eine Reihe schwerer Terroranschläge, wie die Geiselnahmen im Moskauer Dubrowka-Theater 2002 oder in der Schule im nordossetischen Beslan 2004, hielt die Welt in Atem. Heftige Debatten löste aber insbesondere das kompromisslose militärische Vorgehen Russlands in Tschetschenien aus.

Nach dem Abflauen der Kämpfe in Tschetschenien ist der Nordkaukasus aus den internationalen Schlagzeilen

weitgehend verschwunden. Allerdings ist die Situation in der Region instabil geblieben, wobei die Gewalt in den letzten Jahren wieder zugenommen hat. Dabei lässt sich erstens eine geographische Ausweitung der Gewalt auf andere nordkaukasische Republiken beobachten – bei einer gleichzeitigen Stabilisierung Tschetscheniens. Zweitens ist nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Steigerung der Anschläge erkennbar, nehmen die Aufständischen doch vermehrt bedeutsame militärische, wirtschaftliche und politische Ziele ins Visier. Drittens haben nordkaukasische Extremistengruppen wieder damit begonnen, Terroranschläge auf Ziele in anderen Regionen Russlands zu verüben, so im Januar 2011 auf den Moskauer Flughafen. Befürchtungen, wonach auch die Olympischen Winterspiele 2014 im nahe gelegenen Sotschi zum Ziel solcher

Anschläge werden könnten, erscheinen keineswegs unbegründet.

Die Ursachen für die neuerliche Gewalteskalation im Nordkaukasus sind vielfältig und variieren von Republik zu Republik. Auch wenn sich Russland unter Präsident Medwedew um eine Stabilisierung der Region bemüht, sind nachhaltige Erfolge bisher ausgeblieben. Der nordkaukasische Krisenherd droht zunehmend auch zu einem destabilisierenden Faktor für den Südkaukasus und zu einem Operations- und Rückzugsgebiet des internationalen Terrorismus zu werden. Waren die Einflussmöglichkeiten Europas und anderer externer Akteure auf die Entwicklungen im Nordkaukasus bisher sehr beschränkt, so zeigt sich Moskau diesbezüglich heute flexibler.

Ausweitung der Gewalt

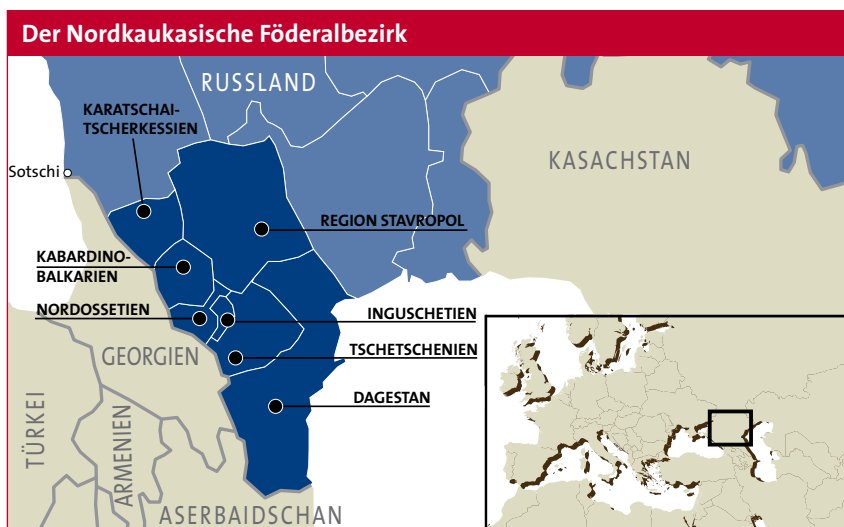
Lange Zeit konzentrierte sich die Gewalt im Nordkaukasus auf Tschetschenien. Thematisch entzündete sie sich dabei zunächst an der Sezessionsfrage. Seine erste militärische Intervention in Tschetschenien 1994 begründete Russland mit der Unabhängigkeitserklärung der abtrünnigen Republik und der Notwendigkeit, die dortige Verfassungsordnung wiederherzustellen. In den Jahren danach wandelte sich die tschetschenische Separatistenbewegung allerdings immer mehr in ein islamistisch inspiriertes, relativ heterogenes Netzwerk von Aufständischen. Den zweiten Tschetschenienkrieg stellte Russland denn auch in den Kontext der Terrorabwehr. Auslöser dieser gross angelegten Militäraktion

waren der Angriff einer 1500 Mann starken tschetschenischen Truppe auf die benachbarte Republik Dagestan und mehrere Bombenanschläge auf russische Städte, die Moskau tschetschenischen Rebellen zuschrieb.

Auch wenn die russische Regierung die Antiterror-Operationen in Tschetschenien erst im April 2009 für beendet erklärte, sahen sich die Aufständischen in Tschetschenien bereits ab Mitte des letzten Jahrzehnts zunehmend gezwungen, ihre Aktivitäten in andere Gebiete des Nordkaukasus zu verlegen. Im Vordergrund standen dabei die islamisch geprägten Republiken Inguschetien, Dagestan und Kabardino-Balkarien. Diese Verlagerung ist aber nur ein Faktor, der die wachsende Destabilisierung des Nordkaukasus in den letzten Jahren zu erklären vermag. Ebenfalls eine wichtige Rolle spielen Faktoren wie wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, schlechte Regierungsführung (insbesondere Korruption), fehlende politische Mitsprache, soziale Entfremdung, religiöser Extremismus und die repressiven Methoden der Sicherheitskräfte. Auch ethnische Spannungen gehören zu den Ursachen der Gewalt. Demgegenüber spielen sezessionistische Motive heute eine untergeordnete Rolle.

Die Bedeutung der einzelnen Faktoren variiert dabei je nach Republik. So beruht die Gewalt in Dagestan vor allem auf religiösen Konflikten zwischen ausländisch inspirierten islamistischen Gruppierungen und den Anhängern von traditionellen nordkaukasischen Formen des Islam wie des Sufismus. In Inguschetien gingen die Spannungen, zumindest vor dem Führungswechsel 2009, massgeblich auf eine Desillusionierung der Bevölkerung mit der (von Moskau ernannten) regionalen Führung zurück. In Kabardino-Balkarien sind die sozialen Unruhen vor allem auf die wachsenden Spannungen zwischen den zwei wichtigsten Volksgruppen, den Kabardinern und den Balkaren, und deren Machtkampf um die Kontrolle über die Republik zurückzuführen.

Was bei aller Differenzierung allerdings auffällt, ist die starke Zunahme islamistisch motivierter Gewalt im Nordkaukasus. Die islamistischen Terrorzellen gruppieren sich dabei um ein Netzwerk namens «Kaukasus-Emirat». Dessen erklärtes Ziel ist die Gründung eines islamischen Staates auf russischem Territorium und darüber hinaus. Die beachtliche Strahlkraft dieses



Netzwerks ist auch darauf zurückzuführen, dass der Nordkaukasus in den letzten Jahren eine starke Islamisierung erfahren hat. Ein wachsender Teil der Bevölkerung hat sich dabei von Russland abgewendet und orientiert sich zunehmend am Nahen und Mittleren Osten.

Das Ausmass der Gewalt in den einzelnen Republiken unterliegt beträchtlichen Schwankungen. Gemäss der NGO Kavkaz-Uzel wurden im Jahre 2010 im Nordkaukasus 238 Anschläge verübt, die 754 Tote und 956 Verletzte forderten. Bei einer insgesamt etwa gleichbleibenden Anzahl von Anschlägen stieg die Gewalt im Vergleich zum Vorjahr in Kabardino-Balkarien und vor allem in Dagestan an, während sie in Inguschetien und Tschetschenien abnahm. Der Rückgang in Inguschetien dürfte dabei temporärer Natur und auf den Tod zweier Rebellenführer zurückzuführen sein. In Tschetschenien wiederum haben die Anschläge seit der Machtübernahme des moskautreuen, kompromisslos agierenden Präsidenten Ramsan Kadyrow im Jahr 2007 zwar markant abgenommen. Ob Kadyrow mit seiner Gewaltherrschaft aber eine nachhaltige Befriedung dieser Republik gelingt, bleibt trotz aller Fortschritte im Wiederaufbau zweifelhaft.

Wirkungslose Modernisierungsstrategie

Anders als während der letzten Jahre der Präsidentschaft Putin, als Russland die Probleme im Nordkaukasus teilweise tabuisierte, beschönigt Moskau die Lage in der Region heute keineswegs. So hat Präsident Medwedew den Terrorismus und die Instabilität im Nordkaukasus als «grösste interne Bedrohung Russlands» bezeichnet. In seinen Stabilisierungsbemühungen setzt er dabei nicht nur auf fortlaufende

Operationen zur Aufstandsbekämpfung, sondern auch auf eine Reihe von Modernisierungsmassnahmen. Im Rahmen seines politischen Prestigeprojekts einer Modernisierung Russlands definierte er eine dreiteilige Strategie, wie der Gewalteskalation im Nordkaukasus Einhalt zu gebieten sei.

Demzufolge setzt er erstens auf neue Köpfe in schlecht regierten Republiken, wobei die Präsidenten Inguschetiens und Dagestans 2008 respektive 2010 ersetzt wurden. Zweitens hat er im Sinne einer Verwaltungsreform einen eigenen Nordkaukasischen Föderalbezirk geschaffen und die Krisenregion damit aus dem grösseren Südlichen Föderalbezirk herausgelöst. Drittens hat er für den neuen Föderalbezirk einen eigenen Fünfzehnjahresplan für Entwicklung entwerfen lassen, der insbesondere auf Wirtschaftsförderung setzt.

Im Kern hat sich an der Vorgehensweise der russischen Regierung im Nordkaukasus bisher allerdings wenig verändert. Noch immer betont sie die Notwendigkeit verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, schweigt aber die anhaltend schlechte Regierungsführung vielerorts tot und verlässt sich schwergewichtig auf Anti-Terror-Massnahmen. Ein Erfolg der liberalen Aspekte der Modernisierungsstrategie würde eine radikale Reform des russischen Staates und seiner Gesellschaft voraussetzen. Zu einer solchen Reform wird es aber trotz Modernisierungsrhetorik in absehbarer Zeit nicht kommen, weder in Russland, noch spezifisch im Nordkaukasus.

Die aktuelle Nordkaukasus-Strategie Russlands vermochte bisher weder die schlechte sozialwirtschaftliche Lage der Region zu verbessern noch die grassierende Kor-

ruption einzudämmen. Besonders zu bemängeln ist dabei, dass sowohl Moskau als auch die Machthaber der meisten Republiken nach wie vor bürgerfern agieren. Vor allem die Jugend ist im Nordkaukasus weitgehend desillusioniert, zumal ihr auch im übrigen Russland kaum Perspektiven offenstehen. Als Muslime und Nichtrussen sehen sich viele Kaukasier in russischen Städten wie Moskau zunehmend ausgegrenzt. Anders als derzeit in der arabischen Welt manifestiert sich diese Frustration im Süden Russlands aber nicht in friedlichen Revolten gegen die Machthaber, sondern vorab in krimineller und terroristischer Gewalt. Dabei ist es auch Medwedew nicht gelungen, diese Gewalt regional einzudämmen und Terroranschläge etwa in Moskau zu verhindern.

Regionale und internationale Auswirkungen

Die Lage im Nordkaukasus stellt in erster Linie eine grosse Gefahr für Russland dar, zumal der Kreml der Region als Energie- und Verkehrsachse strategische Bedeutung beimisst. Der nordkaukasische Krisenherd ist aber auch für die regionale und internationale Sicherheit eine latente Bedrohung.

So gehen von den Entwicklungen im Nordkaukasus negative Rückwirkungen auf den Südkaukasus und die dortigen Bemühungen um Konflikttransformation und Stabilisierung aus. Beispielsweise soll das Terrornetzwerk «Kaukasus-Emirat» auch in Aserbaidschan aktiv sein. Der Nordkaukasus hat sich zudem als wichtiger Stolperstein für die Normalisierung der Beziehungen zwischen Russland und Georgien nach deren Krieg 2008 erwiesen. Aus der Sicht Moskaus will sich der georgische Präsident Saakaschwili die Krise im Süden Russlands für seine eigenen Zwecke zu Nutze machen. Mit seiner vor der UNO-Generalversammlung im September 2010 skizzierten Vision eines «vereinten Kaukasus» hat Saakaschwili einmal mehr den Zorn des Kremls auf sich gezogen. Zusätzlich Öl ins Feuer goss er, als er einen Monat später den Einwohnern des Nordkaukasus Visa-freiheit gewährte. Die Differenzen bezüglich des Nordkaukasus haben insbesondere eine Lösung des Konflikts um das nach wie vor von russischen Truppen besetzte Südossetien erschwert.

Aus internationaler Warte stellt sich die Frage, inwieweit sich der Nordkaukasus zu einem Rückzugsgebiet des globalen Dschihadismus entwickeln könnte. Zum heu-

Die Schweiz und der Nordkaukasus

- Im Rahmen der Strategischen Partnerschaft mit Russland führt das EDA (PA IV) jährlich Menschenrechtskonsultationen durch.
- Seit 2005 unterstützt das EDA (PA IV) das Projekt «Humanitarian Dialogue for Human Security in the North Caucasus».
- Sotschi: Im Hinblick auf die Olympischen Winterspiele 2014 hat der Bundesrat die Errichtung eines «House of Switzerland» beschlossen. Das EDA beabsichtigt, eine offizielle Vertretung der Schweiz zu eröffnen. Gegenwärtig tätigen Schweizer Privatunternehmen Investitionen in der Region.
- Nordkaukasusprogramm DEZA/SECO 2008 beendet; Humanitäre Hilfe DEZA 2010 beendet.
- Schweizer Diplomaten in Tschetschenien: Tim Guldemann 1996/97 Leiter der OSZE-Mission; Heidi Tagliavini 1995 Mitglied der OSZE-Unterstützungsgruppe.
- Dick Marty Sonderberichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Europarat zur Menschenrechtslage im Nordkaukasus (Bericht Juni 2010).

tigen Zeitpunkt macht sich Russland vor allem Sorgen um nordkaukasische Jugendliche, die sich in Terrorcamps im Nahen und Mittleren Osten und in Afghanistan und Pakistan ausbilden lassen, um dann als sogenannte «Homegrown»- Terroristen in Russland aktiv zu werden. Moskau zeigt sich aber auch über eine zunehmende Infiltrierung globaler Dschihadisten in den Nordkaukasus beunruhigt. Im Frühling 2011 erklärten die russischen Behörden in diesem Zusammenhang, dass sie im Nordkaukasus führende al-Kaida-Mitglieder saudi-arabischer und türkischer Herkunft getötet hätten. Russland befürchtet aber vor allem, dass nach einem Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan dortige Islamisten und Drogenkartelle enge Bande zu Aufständischen im Nordkaukasus knüpfen könnten, wie das schon in den 1990er Jahren der Fall war.

Kritiker werfen Moskau vor, solche internationalen Konfliktfaktoren im Nordkaukasus zu überzeichnen, um von eigenen Versäumnissen abzulenken. Eine unabhängige Bedrohungseinschätzung ist denn auch kaum möglich. Sollten sich die Verflechtungen zwischen nordkaukasischen Islamisten und globalen Dschihadisten allerdings tatsächlich intensiveren, wüchse damit auch die Gefahr, dass Terroristen vom Nordkaukasus aus Anschlagziele ausserhalb Russlands ins Visier nehmen.

Europas Rolle

Die Instabilität im Nordkaukasus beschäftigt auch die Europäer. Einige europäische Staaten verzeichneten in den letzten Jahren einen starken Zustrom von Asylbewerbern aus dem Nordkaukasus. Seit dem ersten Tschetschenienkrieg hat die Lage in Russlands Problemregion auch immer wieder zu Spannungen mit Moskau geführt. Diese entzündeten sich vor allem an Menschenrechtsfragen. So hat der Euro-

päische Gerichtshof für Menschenrechte Russland bereits in über 150 Fällen wegen Menschenrechtsverletzungen im Nordkaukasus verurteilt.

Russland hat lange Zeit sehr abwehrend auf solche Kritik reagiert. Auch hat Moskau der internationalen Politik und internationalen NGOs bis vor kurzem kaum Zugang zum Nordkaukasus gewährt. Beides hat sich unter Medwedew jedoch zu ändern begonnen. So haben sich etwa russische Duma-Abgeordnete in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats erstmals konstruktiv an der Ausarbeitung eines im Juni 2010 veröffentlichten Berichts zur Menschenrechtslage im Nordkaukasus beteiligt. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Bericht kritisierte, dass die Lage bezüglich Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten des Europarats nirgendwo gravierender sei als im Nordkaukasus. Auch hat sich Russland gegenüber ausländischen Investitionen und einem internationalen Engagement im Nordkaukasus geöffnet. Beispielsweise sollen mit ausländischer Hilfe mehrere Skigebiete aufgebaut werden.

Dieser Gesinnungswandel in Moskau eröffnet den Europäern die Möglichkeit, mit Russland über die Lage im Nordkaukasus und über geeignete Stabilisierungs- und Entwicklungsstrategien einen vertieften Dialog zu führen. Dabei kann es durchaus in ihrem Interesse sein, sich soweit möglich an entsprechenden Massnahmen in dieser Konfliktregion zu beteiligen.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch