

Russlands neue Nationalgarde

Eine Rückversicherung für Putin gegen Massenproteste und illoyale Eliten

Margarete Klein

Am 3. Juli 2016 entstand in Russland ein neues föderales Sicherheitsorgan – die Nationalgarde. Dazu wurden die »Inneren Truppen« und die Spezialkräfte der Polizei dem Innenministerium entzogen und direkt dem Präsidenten unterstellt. Das Aufgabenfeld der Nationalgarde reicht vom Schutz der öffentlichen Ordnung über die Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus bis zur Beteiligung an Territorialverteidigung und Grenzschutz. Es handelt sich um die bedeutendste Restrukturierung von Russlands inneren Sicherheitsorganen seit mehr als zehn Jahren. Die Reform offenbart Putins Sorgen um die Stabilität des von ihm geschaffenen politischen Systems – angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise und bevorstehender Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Dabei kann die Nationalgarde nicht nur als Repressionsinstrument gegen mögliche Massenproteste dienen, sondern auch als Disziplinierungsmittel gegen potentiell illoyale Elitengruppierungen.

Am 5. April 2016 ordnete Präsident Putin per Dekret die Gründung der Nationalgarde an. Das entsprechende Gesetz wurde von Staatsduma und Föderationsrat am 22. bzw. 29. Juni verabschiedet; am 3. Juli trat es in Kraft.

Die Nationalgarde wird etwa 350 000 bis 400 000 Personen umfassen. Ihr Rückgrat bilden die bislang dem Innenministerium unterstellten »Inneren Truppen« – eine paramilitärische Einheit mit einer Stärke von 170 000 bis 180 000 Personen, in der auch Wehrpflichtige dienen. Hinzu kommen die ebenfalls mit schweren Waffen ausgestatteten Spezialkräfte der Polizei, darunter die für die Auflösung von Protesten zuständigen OMON-Kräfte (ca. 30 000

Personen) und die für Terrorismusbekämpfung ausgebildeten OMSN/SOBR-Einheiten (4000 bis 5000 Personen). Ebenfalls der Nationalgarde angegliedert werden Verwaltungs- und Schulungseinrichtungen sowie das föderale Staatsunternehmen »Ochrana«, das Wach- und Schutzdienste für Privatpersonen und Unternehmen anbietet.

Aufgaben, Vollmachten und Ausrüstung

Die Hauptaufgabe der Nationalgarde besteht laut Gesetz im »Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit«. Zu diesem Zweck soll die Einheit nicht genehmigte Demonstrationen auflösen, Massenunru-

hen niederschlagen und – falls der Ausnahmezustand verhängt wird – Ausgangssperren durchsetzen. Darüber hinaus ist vorgesehen, die Nationalgardisten an der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus zu beteiligen; ebenso können sie als Verstärkung beim Grenzschutz und zur Territorialverteidigung eingesetzt werden.

Die Vollmachten der Nationalgarde reichen von Personenkontrollen, Hausdurchsuchungen und Ingewahrsamnahme bis hin zu robusten Zwangsmaßnahmen. Zur Gefahrenabwehr dürfen Schusswaffen auch ohne Vorwarnung in Menschenmengen abgefeuert werden. Bei der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus oder bei Geiselnahmen ist es der Truppe erlaubt, Militär- und Spezialtechnik einzusetzen. Dementsprechend verfügt die Nationalgarde über ein breites Arsenal an Waffen – von nichttödlichen Mitteln, etwa Akustikwaffen, über Maschinengewehre bis hin zu Schützenpanzern und Raketenwerfern.

Anti-Terror-Kampf und Fußball-Weltmeisterschaft

Laut Putin war die Schaffung der Nationalgarde notwendig, um den Terrorismus effektiver bekämpfen zu können. Tatsächlich gehört Russland zu den europäischen Ländern, die am stärksten von terroristischen Anschlägen betroffen sind. Seit den Tschetschenien-Kriegen der 1990er und 2000er Jahre entwickelte sich vor allem der Nordkaukasus – begünstigt durch wirtschaftliche Perspektivlosigkeit – zu einem Unruhegebiet, in dem und aus dem heraus zahlreiche Terrorakte verübt wurden. In den letzten Jahren zogen Tausende islamistische Kämpfer von dort nach Syrien und in den Irak. Sie waren unter Druck geraten, weil der tschetschenische Republikpräsident Ramzan Kadyrow seine Macht konsolidierte und Russland erfolgreich Anti-Terror-Operationen in der Region durchführte. Es gibt Berichte, wonach russische Sicherheitskräfte im Vorfeld der Olympischen Winterspiele von Sotschi 2014 die Ausreise von Islamisten sogar beförderten.

Dies mag einen kurzzeitigen Entlastungseffekt gehabt haben; durch Rückkehrer könnte er jedoch ins Gegenteil umschlagen. Dies gilt umso mehr, als Russland durch seine Militärintervention in Syrien seit September 2015 noch stärker ins Fadenkreuz islamistischer Terrorgruppen geraten ist. Hinzu kommt, dass das Land 2018 Gastgeber der Fußball-Weltmeisterschaft sein wird – ein Großereignis, dessen Schutz beträchtlicher Kräfte bedarf.

Doch auch wenn die Bekämpfung des Terrorismus eine zentrale Herausforderung für Russland darstellt, ergibt sich daraus noch keine hinreichende Begründung, um eine Nationalgarde zu schaffen. Zu diesem Zweck hätten ebenso unter dem Dach des Innenministeriums die »Inneren Truppen« und die polizeilichen Spezialkräfte aufgestockt werden können. Vor allem bedarf es zur Terrorismusbekämpfung eigener Aufklärungs- und Ermittlungsbefugnisse, über die die Nationalgarde – anders als Polizei und Inlandsgeheimdienst FSB – nicht verfügt. Im Anti-Terror-Kampf fungiert die neue Struktur damit bloß als Kräfteverstärker.

Sorge vor sozialen Unruhen oder einem »russischen Maidan«

Größere Bedeutung hat die Nationalgarde als Schutz vor möglichen Massendemonstrationen. Seit den »Farbrevolutionen« der 2000er Jahre und dem »Arabischen Frühling« von 2011, vor allem aber seit den Protesten in Moskau und Sankt Petersburg gegen Wahlmanipulationen 2011/2012 wird der Sicherheitsdiskurs des Kremls von der Sorge dominiert, es könnte zu einem »russischen Maidan« kommen.

Zwar gibt es in der russischen Bevölkerung wenig Anzeichen für unmittelbar bevorstehende Massenproteste. Bei Umfragen des Levada-Zentrums im Juni 2016 meinten nur 11 bzw. 8 Prozent der Befragten, sie würden an sozialen bzw. politischen Demonstrationen teilnehmen. Auch liegen die Zustimmungswerte von Präsident Putin seit der Krim-Annexion 2014 wieder konstant bei über 80 Prozent.

Dennoch steht die russische Führung innenpolitisch vor großen Herausforderungen. Beruhte ihre Legitimation bislang vor allem auf der Fähigkeit, den Lebensstandard weiter Bevölkerungskreise anzuheben, so gerät dieses Modell zunehmend in die Krise. Fehlende Strukturreformen in der Wirtschaft, gekoppelt mit niedrigen Ölpreisen und den Folgen westlicher Sanktionen, führten zu einem Verfall des Rubels, steigenden Preisen und sinkenden Realeinkommen. Angesichts schrumpfender Staatseinnahmen und -rücklagen ist es unumgänglich, entweder weitere Kürzungen im Sozial- und Bildungssystem vorzunehmen oder die Steuern zu erhöhen.

Gelingt es der Führung nicht, die erwarteten sozioökonomischen Output-Leistungen zu erbringen, könnten die sozialen Proteste zunehmen, die bislang nur vereinzelt stattfinden. Massendemonstrationen der liberalen Opposition wie 2011/2012 erscheinen dagegen weniger wahrscheinlich. Das liberale Lager ist marginalisiert und hat keine populären Führungsfiguren. Über die Themen »Korruptionsbekämpfung« oder »Nationalismus« ließen sich jedoch soziale Proteste mit politischen Forderungen verknüpfen. Als Auslöser kämen die Duma-Wahlen von September 2016 in Frage, vor allem aber die Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2018.

Mit der Nationalgarde hat sich die russische Führung ein effektives Instrument verschafft, um etwaige (Massen-) Proteste abzuschrecken oder zu unterdrücken. Waren dafür bisher vor allem die OMON-Spezialkräfte zuständig, so kann die Staatsmacht künftig auf die breiter aufgestellte Nationalgarde zurückgreifen. Dies wäre aus Sicht des Kremls insbesondere dann von Vorteil, wenn vereinzelt Proteste an Eigendynamik gewinnen und zu ihrer Einhegung der Ausnahmezustand verhängt wird. Die Nationalgarde ist aber nur *ein* Element in einer Reihe von Maßnahmen, mit denen sich die Moskauer Führung vor Bedrohungen »von unten« zu schützen versucht. Um Massenproteste erst gar nicht entstehen zu lassen, wurden seit 2012 die Gesetze ver-

schärft, die NGOs und Medien unter staatliche Aufsicht stellen und den Handlungsspielraum der Opposition begrenzen.

Disziplinierung der Eliten

Die Nationalgarde ist nicht nur ein Repressionsorgan gegen mögliche Proteste in der Bevölkerung. Noch stärker fungiert sie als persönliches Instrument des Präsidenten, um die Eliten zu disziplinieren. Dass diese sich Putin gegenüber loyal verhalten, beruht bislang auf seiner Fähigkeit, ökonomische Ressourcen sowie politische Ämter zu verteilen und als ein oberster Schiedsrichter zu agieren, der von allen Gruppierungen anerkannt wird. Im Zuge der Wirtschaftskrise aber schrumpft die Verteilungsmasse. Zudem hat der Präsident seinen politischen Manövrierraum seit 2012 selbst eingeschränkt, indem er reformorientierte Technokraten schwächte und einseitig die aus den Militär- und Sicherheitskreisen stammenden »Siloviki« stärkte. Eine offene Palastrevolte mag zwar wenig wahrscheinlich sein. Dennoch könnte Putins Machtvertikale schleichend erodieren – wenn Konflikte innerhalb der Eliten eskalieren oder einzelne Gruppierungen ihre Querverbindungen jenseits des Präsidenten ausbauen. Sollten sich Elitengruppen vom Präsidenten absetzen, könnten sie versucht sein, soziales oder politisches Protestpotential zu instrumentalisieren.

Die Nationalgarde stärkt Putins Macht gegenüber den Elitengruppierungen. Sie ist ihm direkt unterstellt und wird von einem seiner engsten Vertrauten, Viktor Zolotov, geleitet. Beide stammen aus dem KGB; sie kennen sich seit Anfang der 1990er Jahre. Von 2000 bis 2013 leitete Zolotov den Sicherheitsdienst des Präsidenten. Im Falle eines Konflikts mit Teilen der Elite hat Putin damit unmittelbaren Zugriff auf eine ihm loyale paramilitärische Organisation, die mit bis zu 400 000 Angehörigen größer ist als das Heer oder der FSB.

Zudem stärkt schon allein der Prozess der Umverteilung von Befugnissen und Kapazitäten, der mit Gründung der Natio-

nalgarde einhergeht, Putins Position als oberster Schiedsrichter. Indem er die Karten im polyzentrischen Gefüge der Sicherheitsstrukturen neu mischt, schürt er institutionelle Konkurrenz und Unsicherheit. Potentieller Konfliktstoff entsteht dadurch, dass sich die Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen überlappen – also zwischen der Nationalgarde auf der einen Seite und FSB (Grenzschutz, Terrorbekämpfung), Innenministerium (öffentliche Sicherheit) sowie Verteidigungsministerium (Territorialverteidigung) auf der anderen. Begehrlichkeiten der übrigen Institutionen dürfte auch wecken, dass die Nationalgarde einen eigenen Haushalt bekommt – der bislang noch nicht spezifiziert wurde – und Möglichkeiten zur Bereicherung bietet, etwa durch das integrierte Staatsunternehmen »Ochrana«.

Die größte Sicherheitsreform im Inneren seit mehr als einer Dekade wird es Putin überdies erlauben, Einzelakteure bzw. Seilschaften einzuhegen, die in den letzten Jahren an Einfluss gewonnen haben. Im Fokus steht dabei weniger das Innenministerium, das institutionell von der Gründung der Nationalgarde am stärksten betroffen ist. Es verliert rund ein Drittel des Personals, inklusive seiner paramilitärischen »Muskeln«, und wird faktisch auf die Zuständigkeit für Verkehrs- und Kriminalpolizei reduziert. Innenminister Vladimir Kolokoltsev war jedoch nie eine politische Größe. Mächtige Persönlichkeiten sind dagegen Verteidigungsminister Sergej Schojgu, FSB-Chef Alexander Bortnikov und der tschetschenische Präsident Kadyrov. Schojgu ist populär, hat eigene Gefolgschaft und verfügt über militärische Machtressourcen – eine im Putinschen System einmalige Kombination. Der FSB wiederum war Profiteur der letzten Sicherheitsreform 2003 und konnte seitdem seine Kompetenzen deutlich erweitern. Was den tschetschenischen Präsidenten angeht, so werden die »Kadyrovtsy« – ihm ergebene Sicherheitskräfte – nun formal der Nationalgarde unterstellt; für Putin ist dies eine Rückversicherung gegen zu große Eigenständigkeit Kadyrovs.

Refokussierung auf die Innenpolitik

Auch wenn der offizielle Sicherheitsdiskurs in Russland noch immer vom Postulat externer Bedrohungen – vor allem mit Blick auf Aktivitäten der Nato in Osteuropa – dominiert wird, zeigt die Gründung der Nationalgarde, dass Putin die realen Gefahren längst auch an anderer Stelle verortet: beim islamistischen Terrorismus, vor allem aber in der Verdichtung sozioökonomischer Problemlagen. Dabei verstärkt die Sicherheitsreform zwei seit längerem zu beobachtende Trends. Erstens baut die politische Führung ihre Repressionsmöglichkeiten gegenüber Zivilgesellschaft und Opposition aus. Sollten sich die bislang nur vereinzelt und lokalen (Sozial-) Proteste zuspitzen, ist damit zu rechnen, dass die Nationalgarde in einem frühen Stadium energisch durchgreifen wird.

Zweitens versucht Putin, innerhalb der politischen Führung seine persönliche Machtvertikale auszubauen. Das von ihm bevorzugte Modell von »Teile und herrschen« bedarf der permanenten Nachjustierung; ansonsten besteht das Risiko, dass Konflikte zwischen den Elitengruppierungen unkontrolliert eskalieren. Die Gründung der Nationalgarde stärkt einerseits das Lager der »Siloviki«; andererseits verschärfen sich dadurch die Rivalitäten innerhalb desselben. Insbesondere der FSB lässt seit Frühjahr 2016 gegenüber Ermittlungskomitee, Föderalem Schutzdienst und Innenministerium offen seine Muskeln spielen. In den russischen Medien wird bereits von einem »Krieg der Dienste« gesprochen.

Für deutsche und europäische Politik bedeutet dies, stärker als bisher die innenpolitischen Determinanten russischer Außenpolitik zu beobachten – auch wenn externe Akteure nur geringe Möglichkeiten haben, auf innere Entwicklungen im Land einzuwirken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

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 1611-6364