

Die deutsche Russlandpolitik 1991-2005.

**Entwicklungen und gesellschaftliche Einflüsse
in außenpolitischen Entscheidungsprozessen.**

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2011

vorgelegt
von

M.A. Susann Heinecke

aus
Apolda

Referent: Prof. Dr. Thomas Jäger
Korreferent: Prof. Dr. Wolfgang Wessels

Tag der Promotion: 11. Juli 2011

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	8
Abbildungsverzeichnis.....	10
1 Einführung.....	13
1.1 Gegenstand und Erkenntnisinteresse.....	13
1.2 Einordnung der Arbeit	15
1.3 Aufbau der Arbeit.....	16
2 Die Entwicklung der deutschen Russlandpolitik 1991-2005.....	18
2.1 Forschungsstand	18
2.2 Arbeitshypothesen	20
2.3 Der Begriff der Außenpolitik und seine Operationalisierung	20
3 Wirtschaft.....	23
3.1 Transformationshilfen für Russland	23
3.1.1 Monetäre Unterstützung.....	24
3.1.2 Beratungsprogramme	29
3.2 Investitionen.....	35
3.2.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen	36
3.2.2 Politische Flankierung von Investitions- und Kooperationsprojekten.....	39
3.3 Handel.....	47
3.3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen des Handels.....	47
3.3.2 Handelsförderung und Hermes-Kredite	50
3.4 Die Entwicklung der wirtschaftlichen Kooperation 1991-2005.....	57
4 Sicherheit.....	61
4.1 Sicherheits- und Verteidigungspolitik im europäischen und internationalen Kontext	61
4.1.1 Der Truppenabzug aus Ostdeutschland.....	61
4.1.2 Einbindung in die europäische und internationale Sicherheitsstruktur	63
4.1.3 Nukleare Sicherheit und Abrüstung.....	68
4.1.4 Weltraumzusammenarbeit.....	74
4.2 Militärische und wehrtechnische Kooperation.....	75
4.3 Innere Sicherheit.....	78
4.4 Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Kooperation 1991-2005.....	80

5 Gesellschaft.....	83
5.1 Historische Versöhnung	84
Exkurs: Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion.....	88
Exkurs: Der Streit um die „Beutekunst“.....	93
5.2 Demokratische und rechtsstaatliche Transformation Russlands.....	97
5.3 Gesellschaftliche Vernetzung	101
5.4 Kultur.....	105
5.5 Wissenschaft und Bildung	109
5.6 Umwelt.....	115
5.7 Die Entwicklung der Zusammenarbeit im gesellschaftlichen Bereich 1991 bis 2005	118
6 Zwischenbilanz I – Die deutsche Russlandpolitik 1991 bis 2005	124
6.1 Stetige Intensivierung der Russlandpolitik?.....	124
6.2 Thematische Verschiebung zugunsten der Wirtschaft?.....	127
7 Die deutsche Russlandpolitik als Funktion gesellschaftlicher Interessen	130
7.1 Die Makro-Ebene: Der liberale Außenpolitikansatz	130
7.1.1 Zur Wahl des liberalen Ansatzes	130
7.1.2 Genese und Grundannahmen des Liberalismus.....	132
7.1.3 Der Liberalismus in der theoriegeleiteten Forschung zur deutschen Außenpolitik	136
7.2 Die Meso-Ebene: Gesellschaftliche Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess	138
7.2.1 Die außenpolitische Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland	139
7.2.2 Außenpolitischer Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland	142
7.2.3 Die Bedeutung von gesellschaftlichen Akteuren im außenpolitischen Entscheidungsprozess	145
7.2.4 Das Spektrum der gesellschaftlichen Akteure	151
7.3 Arbeitshypothesen	153
7.4 Die Mikro-Ebene: Entscheidungsprozess und -ergebnis.....	154
7.5 Auswahl der Fallbeispiele	159
8 Fallbeispiel Wirtschaft: Die Hermespolitik der Bundesregierung gegenüber Russland 1992	161
8.1 Handel mit Russland und Hermespolitik 1992.....	161
8.2 Die Position der Bundesregierung.....	170
8.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess	173
8.4 Fazit – Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit.....	183

9 Fallbeispiel Sicherheit: Die Entsorgung russischer Atom-U-Boote auf der Grundlage des Abkommens von 2003	187
9.1 Nukleare Abrüstungskoooperation und Entwicklung des Projekts.....	187
9.2 Die Position der Bundesregierung.....	195
9.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess	199
9.4 Fazit – Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit.....	205
10 Fallbeispiel Gesellschaft: Jugendzusammenarbeit auf der Grundlage des Abkommens 2004.....	209
10.1 Entwicklung und politische Förderung der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit.....	209
10.2 Die Position der Bundesregierung.....	218
10.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess.....	219
10.4 Fazit: Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit	230
11 Zwischenbilanz II – Außenpolitik als Funktion gesellschaftlicher Interessen ...	234
11.1 Repräsentation gesellschaftlicher Interessen im politischen Entscheidungsergebnis?	234
11.2 Welche Kriterien bestimmen die Durchsetzungsfähigkeit?	236
Exkurs: Direkte und indirekte Einwirkung auf politische Entscheidungsträger?	238
12 Zusammenfassung und Ausblick	243
12.1 Ergebnisse: Neue deutsche Außenpolitik?	243
12.1.1 Neue Orientierung nach Osten?	243
12.1.2 Außenpolitik als Verhandlungssache gesellschaftlicher Akteure?	245
12.2 Theoretische und methodische Herausforderungen	248
12.3 Plädoyer für komplexe Modelle in der Außenpolitikforschung.....	253
13 Anhang.....	256
13.1 Eckdaten der deutschen Russlandpolitik.....	256
13.2 Primärquellen.....	258
13.2.1 Abkommen, Verträge, Vereinbarungen und Memoranden.....	258
13.2.2 Veröffentlichungen von Ministerien, Behörden, Verbänden und anderen Körperschaften	263
13.2.3 Reden, Stellungnahmen, Presseinterviews und Namensartikel	268
13.2.4 Interviews.....	277
13.3 Sekundärliteratur	279
13.4 Zeitungen, Zeitschriften und Internetquellen.....	300

Abkürzungsverzeichnis

AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
AKW	Atomkraftwerk
AVE	Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. (Köln)
BdB	Bundesverband Deutscher Banken e.V. (Berlin)
BDEx	Bundesverband des Deutschen Exporthandels e.V. (Berlin)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Berlin)
BDWO	Bundesverband deutscher West-Ost-Gesellschaften e.V. (Berlin)
BGA	Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. (Berlin)
BGBL	Bundesgesetzblatt
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung (seit 1998)
BMFSFJ	Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie (bis 1994)
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMBWFT	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1994-1998)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002-2005)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002-2005 BMWA)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Hamburg)
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BuReg	Bundesregierung
BVMW	Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (Berlin)
CAP	Centrum für angewandte Politikforschung (München)
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft e.V. (seit 2002 InWent, Bonn)
CDU	Christlich-Demokratische Union
DESY	Deutsches Elektronen-Synchrotron (Hamburg)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung (Frankfurt/Main)
CSU	Christlich-Soziale Union
CoCom	Koordinationsausschuss für mehrseitige Ausfuhrkontrollen, 1949-1995 (Paris)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst (Bonn)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft (Bonn)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (Berlin)
DGIA	Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland (Bonn)
DHI	Deutsches Historisches Institut (u.a. Moskau)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (zuvor: Deutscher Industrie- und Handelstag, DIHT) (Berlin)

DRA	Deutsch-Russischer Austausch e.V. (Berlin)
DRF	Deutsch-Russisches Forum e.V. (Berlin)
DRJA	Deutsch-russischer Jugendaustausch, Stiftung (Hamburg)
DRLV	Deutscher Russischlehrerverband (Kassel)
Drs.	Drs.
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (seit 2002 InWent, Bonn)
DVZ	Deutsche Verkehrszeitung (Hamburg)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development / Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (London)
EG	Europäische Gemeinschaft
EKMOE	Evangelische Kommission für Mittel- und Osteuropa der Evangelischen Kirchen Deutschlands
ESA	European Space Agency (Paris)
EWN	Energiewerke Nord (Lubmin)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung (Frankfurt/Main)
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn)
FNSSt	Friedrich-Naumann-Stiftung (Potsdam)
FR	Frankfurter Rundschau (Frankfurt/Main)
FTD	Financial Times Deutschland (Hamburg)
GAD	Gesetz über den Auswärtigen Dienst
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungsgesellschaft e.V. (Berlin)
GE	Gemeinsame Erklärung
GEI	Georg-Eckert-Institut für Internationale Schulbuchforschung (Braunschweig)
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GRS	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (Köln)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Eschborn)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Sitz: Minsk)
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung (Hannover)
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung (Berlin)
HRK	Hochschulrektorenkonferenz (Bonn)
HSFK	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt / Main)
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung (München)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergiebehörde, Wien)
IFA	Institut für Auslandsbeziehungen e.V. (Stuttgart)
IJAB	Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Bonn)
IMA	Interministerieller Ausschuss
IPPNW	Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges e.V. (Berlin) (International Physicians for the Prevention of Nuclear War)
IPS	Internationale Parlamentsstipendien des Deutschen Bundestages
ITUT	Verein zur Förderung des internationalen Transfers von Umwelttechnologie e.V. (Leipzig)

IWF	Internationaler Währungsfonds (Washington, D.C.)
IWTZ	Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum (Moskau)
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung (Sankt Augustin)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Frankfurt/Main)
KJP	Kinder- und Jugendplan des Bundes
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Mio.	Million
MOE	Mittel- und Osteuropa
Mrd.	Milliarde
NDEP	Northern Dimension Environmental Partnership Fonds der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NRR	NATO-Russland-Rat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
OA	Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft (Berlin)
o.A.	ohne Autorenangabe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Wien)
PAD	Pädagogischer Austauschdienst (der Kultusministerkonferenz) (Bonn)
PfP	Partnership for Peace („Partnerschaft für den Frieden“)
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PM	Pressemitteilung
PPP	Public-Private-Partnership (öffentlich-private Partnerschaft)
QUANGO	Quasi-non-governmental organization (Quasi-Nichtregierungsorganisation)
RBSG	Robert Bosch Stiftung GmbH (Stuttgart)
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RF	Russische Föderation
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung (Berlin)
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin)
SZ	Süddeutsche Zeitung (München)
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
taz	Tageszeitung (Berlin)
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
VDA	Verein für das Deutschtum im Ausland (seit 1998 Verein für deutsche Kulturbeziehungen im Ausland e.V., Sankt Augustin)
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (Frankfurt/Main)
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (Bonn)
VR	Volksrepublik
WEU	Westeuropäische Union (Brüssel)
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (Berlin)
ZfA	Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (im Bundesverwaltungsamt) (Köln)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Indikatoren für „Außenpolitik“.....	21
Tabelle 2: Umschuldungen im Pariser Club.....	26
Tabelle 3: Vergabe von Mitteln im Rahmen des Transform-Programms.....	32
Tabelle 4: Exporte nach Russland und Anteil hermesgedeckter Exporte, 1992-2005.....	54
Tabelle 5: Budget für Abrüstungshilfe des Bundeshaushalts in Mio. Euro.....	72
Tabelle 6: Entschädigungszahlungen an ehemalige NS-Zwangsarbeiter.....	85
Tabelle 7: Erklärungsfaktoren für Außenpolitik.....	131
Tabelle 8: Deutsche Exporte in die Sowjetunion / nach Russland, 1987-1997.....	162
Tabelle 9: Hermespolitik: Positionen der gesellschaftlichen Akteure.....	184
Tabelle 10: Hermespolitik: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit.....	185
Tabelle 11: Entsorgung von Atom-U-Booten: Positionen der gesellschaftlichen Akteure.....	206
Tabelle 12: Entsorgung von Atom-U-Booten: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit.....	207
Tabelle 13: Jugendzusammenarbeit: Positionen der gesellschaftlichen Akteure.....	230
Tabelle 14: Jugendzusammenarbeit: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit.....	232

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verteilung der TRANSFORM-Mittel für Russland nach Sachbereichen, 1993-2004	30
Abb. 2: Wirtschaftswachstum in Russland: BIP in Mio. US-Dollar, 1993-2006	32
Abb. 3: Vermittlung von russischen Gastarbeitern nach Deutschland, 1991-2005	34
Abb. 4: Unmittelbare und mittelbare deutschen Direktinvestitionen in Russland, 1991-2005.....	45
Abb. 5: Deutsche Direktinvestitionen nach Russland und Polen, 1991-2005.....	45
Abb. 6: Ausländische Investitionen in Russland nach Herkunftsländern, 2005 und 2006	46
Abb. 7: Kumulierter Gesamtbestand ausländischer Direktinvestitionen in Russland.....	46
Abb. 8: Entwicklung des deutsch-russischen Handels 1992-2005.....	56
Abb. 9: Themenverteilung im Bereich Wirtschaft, 1990-1997 und 1998-2005.....	60
Abb. 10: Themenverteilung im Bereich Sicherheit 1990-2005.....	80
Abb. 11: Themenverteilung im Bereich Sicherheit, 1990-1997 und 1998-2005.....	80
Abb. 12: Zahl der Spätaussiedler aus der UdSSR / den GUS-Staaten, 1980-2005.....	88
Abb. 13: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1990-2005.....	122
Abb. 14: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1990-1997.....	123
Abb. 15: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1998-2005.....	123
Abb. 16: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 I.....	124
Abb. 17: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 II.....	127
Abb. 18: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 III.....	128
Abb. 19: Außenpolitische Entscheidungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland.....	144
Abb. 20: Gesellschaftliche Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess.....	149
Abb. 21: Die Prozessanalyse von außenpolitischen Entscheidungen.....	156
Abb. 22: Hermes-Deckungsquote bei den Exporten nach Mittel- und Osteuropa, 1987-1996.....	163
Abb. 23: In der Saida-Bucht schwimmende Reaktorsektionen.....	188
Abb. 24: Skizze des Zwischenlagers für Atom-U-Boote in der Saida-Bucht bei Murmansk.....	193
Abb. 25: Teilnehmer am deutsch-russischen Jugendaustausch 2006-2009.....	217

1 Einführung

1.1 Gegenstand und Erkenntnisinteresse

Mit den Umbrüchen der Jahre 1989/91 haben sich die Rahmenbedingungen der deutschen Außenpolitik grundlegend verändert. Damit haben sich für Deutschland neue Handlungsspielräume eröffnet, aber es wurde auch vor neue Herausforderungen gestellt.¹ Seither wird gerätselt, wie die so genannte „neue deutsche Außenpolitik“ aussehen würde. In der Außenpolitikforschung wurden der Bundesrepublik in den 1990er Jahren und darüber hinaus diverse Etiketten verpasst, die ihre neue außenpolitische Rolle entweder prognostisch oder aber normativ bezeichnen sollen. So spricht SPANGER (2005) von der „Berliner Variante“ bundesdeutscher Außenpolitik, und FRANZKE (2005) diagnostiziert eine Loslösung Deutschlands von seinem bisherigen außenpolitischen Koordinatensystem der Bonner Republik. Das Spektrum reicht von „Mittelmacht“ (WILFRIED VON BREDOW) und „Zentralmacht in Europa“ (HANS-PETER SCHWARZ) über „Handelsstaat“ (MICHAEL STAACK, VOLKER RITTBERGER) bis hin zu „Weltmacht“ (CHRISTIAN HACKE).²

Den meisten dieser Interpretationen liegt zwar eine theorieorientierte Sichtweise zugrunde, viele verbleiben jedoch an der Oberfläche der analytischen Möglichkeiten, die die Außenpolitikforschung bietet.³ Zwei konträre Ansichten stechen in der wissenschaftlich wie medial geführten Debatte heraus: Die Kontinuitätsthese und die Machtpolitikthese. Die Verfechter der Kontinuitätsthese gehen davon aus, dass sich die vierzigjährige bundesdeutsche Außenpolitik der Selbstbeschränkung fortsetzen und Deutschland weiterhin den Weg der Integration und des Multilateralismus gehen werde. Dahingegen prognostizieren die Vertreter der machtpolitischen Denkrichtung eine zunehmend selbstbewusste, autonomiegesteuerte und machtorientierte deutsche Außenpolitik. Letzteres Bild entspricht weitestgehend (neo-)realistischen Ansichten. Konstruktivismus-, Institutionalismus- und Liberalismus-Anhänger unterstützen zumeist die Kontinuitätsthese mit den Argumenten, dass Deutschland in hohem Maße wirtschaftlich verflochten und in internationale Institutionen eingebunden sei und dass sich seit der deutschen Einheit in der politischen Kultur wie in der innenpolitischen Struktur keine grundlegenden Veränderungen ergeben hätten.⁴

Eine weitere Perspektive setzt bei dem Ende des Ost-West-Konflikts an und diagnostiziert, dass Außenpolitik nun zur Verhandlungssache auf nationaler wie internationaler Ebene wird. Die über Jahrzehnte konsolidierten Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der deutschen Außenpolitik bis 1989 seien durch das Ende der Ost-West-Konfrontation, die Zunahme von regionalen Konflikten, durch komplexere internationale sicherheitspolitische Entscheidungsstrukturen und durch die (ökonomische) Globalisierung infrage gestellt. Mit dem Wegfall dieser Konsens erzeugenden Strukturbedingungen der

¹ Die Veränderungen umfassen die Wiederherstellung der nationalen Einheit Deutschlands und das Wiedererlangen seiner staatlichen Souveränität, den Zusammenbruch des Ostblocks und die Neuordnung der europäischen Staatenwelt in Mittel- und Osteuropa, sowie die Auflösung des bipolaren Systems. Zu den „außenpolitischen Startbedingungen des wiedervereinigten Deutschland“ vgl. auch Hacke 2003a, S. 382ff., Kühnhardt 1997, S. 112ff., und Pfetsch 2003, S. 383.

² In der Diskussion findet man weiterhin Begriffe wie Normalisierung vs. Nationalisierung, Zivilmacht vs. Militarisierung, Machtvergessenheit vs. Machtversessenheit. Vgl. Bredow/Jäger 1993, Haftendorn 2001, Hellmann 1996, 1997b und 2001, Heumann 2001, Kamp/Weilemann 2000, Lammers/Schrader 2001, Staack 2000, und Woyke 2003.

³ So Hellmann 2001, Czempiel 2000, Hacke 1997, Haftendorn 2001, und Korte 1998.

⁴ Vgl. Hellmann 1997a, S. 31; Wagner/Baumann/Hellmann 2001, S. 5.

Außenpolitik seien an die Stelle von „top-down“-Entscheidungen zähe Verhandlungen auf allen Ebenen unter Einbeziehung einer viel größeren und weniger berechenbaren Zahl von Akteuren unter medialer Beobachtung geworden.⁵ Diese Perspektive lässt im Grunde keine Prognosen über die inhaltliche Ausrichtung der „neuen“ deutschen Außenpolitik zu, behauptet eine Verkomplizierung der Abstimmungsprozesse und erfordert die Untersuchung eben dieser Prozesse. Grundsätzlich ist in der Außenpolitikforschung durch ihr Scheitern hinsichtlich der Vorhersage des Zusammenbruchs des Ostblocks und des Endes des Kalten Krieges das Bewusstsein gewachsen, innerstaatliche Politik und Entwicklungen stärker in den Fokus zu nehmen.⁶

Bezogen auf die deutsche Russlandpolitik des vereinigten Deutschland kann man vor dem Hintergrund dieser Diskussion zwei Fragen stellen: Erstens, ist an ihrer Entwicklung erkennbar, dass sich die außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik zugunsten einer stärkeren Orientierung nach Osten ändert? Und zweitens, wovon wird diese Politik am stärksten angetrieben? Wirft man einen Blick auf die derzeitigen deutsch-russischen bilateralen Beziehungen, wird die Aktualität dieser Debatte deutlich. Russlandpolitische Initiativen lösen regelmäßig eine Diskussion um die grundsätzliche außenpolitische Neuorientierung des vereinigten Deutschlands aus. Insbesondere das Verhältnis zwischen EU, USA und Russland, die neue europäische und internationale Sicherheitsstruktur und die Anpassung der bestehenden westlich-atlantischen Institutionen sowie die Rolle Deutschlands in Europa – einschließlich Osteuropa – werden dabei thematisiert.⁷ Zweifellos kann man konstatieren, dass Russland heute einen zentralen Platz in der deutschen Außenpolitik einnimmt.⁸ Umstritten ist jedoch die Frage, ob die Bundesrepublik das richtige Maß gefunden hat: In Politik, Medien und Wissenschaft wird heftig argumentiert, das Verhältnis zu Russland sei zu eng oder zu unverbindlich, nicht ausgeglichen und kurzfristig, zu intim oder zu oberflächlich. Eine verbreitete Behauptung in dieser Debatte ist, die Regierung Gerhard Schröder habe die Kooperation mit Russland gegenüber ihrer Vorgängerregierung verstärkt. Viele Analysen – teilweise essayistischer Art – betrachten dabei die Regierungszeit Gerhard Schröders losgelöst von der Phase der Regierung Helmut Kohl und machen zudem ihre Behauptung hauptsächlich an der öffentlichen Wahrnehmung fest. Aus einer solchen Herangehensweise kommen viele Kommentatoren und politische Beobachter auch zu dem Schluss, es habe eine Verschiebung bei den Politikzielen gegeben – verbreitet ist die Behauptung, es habe eine Abkehr vom Demokratisierungsziel und der Wertedebatte hin zu pragmatischer Wirtschaftskooperation gegeben.

Klare und methodisch begründete Analysen zu diesen Einschätzungen fehlen bislang allerdings.⁹ So sind es empirisch noch offene Fragen, ob sich die Außenpolitik gegenüber Russland tatsächlich während der beiden rot-grünen Legislaturperioden intensiviert hat, liest man diese beispielsweise an der Zahl der geschlossenen Abkommen und Verträge ab. Auch die Verschiebung der thematischen Akzentsetzung kann man infrage stellen. **So ist ein erstes zentrales Ziel dieser Arbeit, die Entwicklung der deutschen Russlandpolitik von 1991 bis 2005 unter den Aspekten nachzuzeichnen, welche Aktivitätsphasen es gegeben hat und in welchen Sachbereichen die Bundesregierung eine Kooperation mit Russland angestrebt hat.**

⁵ Vgl. Münch 1998.

⁶ Hermann 1995, S. 246.

⁷ Vgl. Rahr 2004, S. 93; ähnlich Hubel 1996, S. 140. Beispielhaft für die kontroverse Diskussion um die neue Russlandpolitik siehe die Pro-Kontra-Debatte von Neuß/Rahr 2005.

⁸ Kuwaldin 1999; Leonhard 2003.

⁹ Ausführlich zum Literaturstand siehe Abschnitt 2.1.

Die Arbeit soll sich jedoch nicht in der Deskription der Russlandpolitik erschöpfen. Vielmehr soll in einem zweiten Schritt an der deutschen Russlandpolitik der Frage nach dem Zustandekommen von Außenpolitik nachgegangen werden, die in den geschilderten Interpretationsversuchen und theoretischen Arbeiten bereits vielfältig diskutiert wird. Auch hier weist die Literatur bislang – neben oben erwähnten, mehr oder weniger theoretisch untersetzten Prognosen – meist nur Allgemeinplätze auf: Die deutsche Russlandpolitik wird häufig in Zusammenhang mit der besonderen Verantwortung Deutschlands gegenüber Russland, mit dem großen Eigeninteresse Deutschlands an dessen Einbindung an die etablierten Strukturen der westlichen Industrieländer und dem historisch begründeten, besonderen Verständnis Deutschlands für die Russische Föderation diskutiert.¹⁰ Unabhängig davon, wie man zu solchen Darstellungen steht, ist offensichtlich, dass zur Erklärung von außenpolitischen Entwicklungen theoretisch fundierte Analyseansätze herangezogen werden müssen. Je nach Wahl des Analysekonzepts ergibt sich ein unterschiedliches Verständnis von Außenpolitik und den Einflussfaktoren auf diese.

In dieser Arbeit wird exemplarisch an ausgewählten russlandpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung untersucht, welchen Erklärungswert der liberale Außenpolitikansatz besitzt. Entsprechend diesem Ansatz wird die Russlandpolitik der Bundesregierung von dominanten und durchsetzungsfähigen gesellschaftlichen Gruppen maßgeblich beeinflusst. In der Fachliteratur wird von nicht wenigen Autoren beobachtet, die deutsche Außenpolitik sei nach der deutschen Vereinigung zum Spielball privater und parteipolitischer Interessen geworden.¹¹ Auch gibt es Vertreter einer gemäßigten Position, die schlicht von einer „Vergesellschaftung der Außenpolitik“ sprechen, weil zunehmend nichtstaatliche Akteure Zugriff auf die außenpolitische Entscheidungsfindung haben.¹² In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass ökonomische Akteure per se einen größeren Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen hätten, weil die ökonomischen und politischen Interessen der Bundesrepublik sehr eng verflochten seien.¹³ Diese liberale Sichtweise auf Außenpolitik soll in dieser Arbeit einer empirischen Prüfung unterzogen werden. **Ein zweites Erkenntnisinteresse der Arbeit ist insofern zu prüfen, in welchem Ausmaß gesellschaftliche Gruppen Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen üben.**

1.2 Einordnung der Arbeit

Die Beantwortung dieser aufgeworfenen Fragen leistet einerseits einen Beitrag zum Verständnis der deutschen Russlandpolitik, indem die Arbeit eine inhaltlich und zeitlich umfassende Darstellung liefert. Mit dem gewählten Untersuchungszeitraum von vier Legislaturperioden von unterschiedlichen Regierungskoalitionen und dem Anspruch, keinen thematischen Schwerpunkt zu setzen, erlaubt die vorliegende Studie Aussagen über mittelfristige Trends und Entwicklungslinien. Wenngleich es eine Vielzahl

¹⁰ Schwarz 2001, S. 675; Neßhöver 1999, S. 57; Hubel 1996, S. 138.

¹¹ So Gordon A. Craig, in: Hacke 1997a, S. 16.

¹² So Eberwein/Kaiser 1998, S. 4.

¹³ Vgl. Bierling 2005, S. 58f. BIERLING führt an, dass beispielsweise der Ostausschuss der deutschen Wirtschaft 1952 auf Initiative von Wirtschaftsminister Ludwig Erhard ins Leben gerufen und von der Bundesregierung mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet wurde, sodass er in den 1950er und 1960er Jahren an der Hallstein-Doktrin vorbei Funktionen wahrnahm, die normalerweise dem Außenministerium vorbehalten bleiben. Als weitere Beispiele nennt BIERLING die Ermutigung Willy Brandts für das Erdgas-Röhren-Geschäft und die Institutionalisierung des symbiotischen Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Politik im Außenwirtschaftsbeirat.

an Aufsätzen und Sammelbänden zu diesem Thema bereits gibt und diese kontinuierlich steigt, mangelt es doch bislang an einer ganzheitlichen Darstellung.

Zum anderen bereichert die vorliegende Studie die außenpolitische Theoriendebatte. Sie fügt sich ein in eine Reihe von theoriegeleiteten Analysen der neueren deutschen Außenpolitik, die in den letzten Jahren vorgelegt wurden. Diese Untersuchungen drehten sich meist um die dominanten Großtheorien der internationalen Politik: den (Neo-)Realismus, den Liberalismus, den Institutionalismus und den Konstruktivismus. Die Einschätzung der Aussagekraft der verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze für die Entwicklung der „neuen“ deutschen Außenpolitik ist dabei nach wie vor ambivalent. Mit der Wahl des Liberalismus als theoretisches Gerüst soll dem Aufruf gefolgt werden, den Blick bei der Untersuchung auch von außenpolitischen Entwicklungen stärker auf innenpolitische und gesellschaftliche Prozesse und Strukturen zu legen.¹⁴ Das Theoriegebäude dieses Ansatzes wird in dieser Arbeit dargestellt und mit den Gegebenheiten des bundesdeutschen Institutionengefüges und außenpolitischen Entscheidungsprozesses konfrontiert. Die Ergebnisse der empirischen Fallstudien liefern exemplarische Aussagen über die Erklärungskraft des liberalen Außenpolitikansatzes.

Die deutsche Russlandpolitik als Beispiel bundesdeutscher Außenpolitik betrachtend, stellt die Arbeit eine theoretisch fundierte, empirisch-analytische Einzelstudie zur deutschen Außenpolitik seit der Vereinigung dar.

1.3 Aufbau der Arbeit

Das zweigeteilte Erkenntnisinteresse der Arbeit spiegelt sich in seinem Aufbau wider. Zunächst wird in Kapitel 2 der Literaturstand zur deutschen Russlandpolitik dargestellt, aus welchem zwei prägnante Arbeitshypothesen entwickelt werden, namentlich die Intensivierung der deutschen Russlandpolitik im Untersuchungszeitraum und seine inhaltliche Verschiebung hin zu Wirtschaftsthemen. An dieser Stelle wird auch der Begriff und die Operationalisierung von Außenpolitik erläutert, die den folgenden Abschnitten zugrunde liegt. In den Kapiteln 3, 4 und 5 wird die Entwicklung der Russlandpolitik in den Politikbereichen Wirtschaft, Sicherheit und Gesellschaft von 1991 bis 2005 umfassend beschrieben.¹⁵ Der besseren Darstellbarkeit halber und ausgehend von der Materialfülle werden diese Kapitel noch einmal thematisch untergliedert. So wird die Wirtschaftskooperation in den Feldern Transformationshilfe, Investitionen und Handel abgehandelt. Bei der Sicherheitskooperation werden die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit im europäischen und internationalen Kontext, die militärische und wehrtechnische Kooperation, und die innere Sicherheit behandelt. Das Kooperationsfeld Gesellschaft beinhaltet die historische Versöhnung, den Demokratisierungsprozess und gesellschaftlichen Austausch, die Zusammenarbeit in Kultur, Wissenschaft und Bildung sowie die Umweltzusammenarbeit. In einer Zusammenfassung wird zu jedem Sachbereich festgehalten, welche Politik die Bundesregierung gegenüber Russland formulierte und mit welcher Intensität beziehungsweise Aktivität sie diese Politik verfolgt hat. Anschließend werden die aufgestellten Arbeitshypothesen anhand der erarbeiteten Darstellung in einem Zwischenfazit (Kapitel 6) einer Bewertung unterzogen.

¹⁴ So zum Beispiel Hermann 1995, S. 246; Nielebock/Rittberger 1999, S. 159.

¹⁵ Die hier vorgenommene Dreiteilung ist ähnlich, aber nicht deckungsgleich mit der Klassifizierung „Sicherheit, Wohlfahrt, Herrschaft“ von ERNST-OTTO CZEMPIEL: die Kategorie „Gesellschaft“ umfasst nicht nur und nicht in erster Linie die Herrschaftslegitimierung, sondern sämtliche Belange der „gesellschaftlichen“ Sphäre.

Im zweiten, außenpolitikanalytischen Teil der Arbeit soll anhand von jeweils einem Fallbeispiel je Sachbereich dargestellt werden, welchen Einfluss gesellschaftliche Akteure in der außenpolitischen Entscheidungsfindung spielen. Dafür werden zunächst der liberale Außenpolitikansatz und seine bisherige empirische Anwendung, der Literaturstand zur Bedeutung von gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland und die Methodik skizziert (Kapitel 7). Ausgehend von den methodischen Grundbedingungen wird in Kapitel 7 außerdem die Fallauswahl aus den Ergebnissen der Deskription der deutschen Russlandpolitik heraus getroffen und erläutert. Die drei ausgewählten Fälle werden anschließend dahingehend dargestellt, in welchem Maße und mit welchen Interessen gesellschaftliche Akteure an der Entscheidungsfindung beteiligt waren (Kapitel 8, 9 und 10). In Kapitel 11 wird bilanzierend festgehalten, welche Erkenntnisse die Fallbeispiele in Bezug auf Arbeitshypothesen gebracht haben, die zur Überprüfung des liberalen Außenpolitikansatzes in Kapitel 7 auf Grundlage des liberalen Theoriengerüsts und der spezifischen Situation in den Entscheidungsprozessen in Deutschland aufgestellt wurden. Ein Exkurs fasst die Ergebnisse hinsichtlich der konkreten Formen des gesellschaftlichen Einwirkens zusammen, welche aufgrund methodischer Einschränkungen (vgl. Kapitel 7) nicht systematisch untersucht werden konnten.

Schließlich wird in Kapitel 12 zusammengefasst, welche Entwicklungen im Hinblick auf die oben aufgeworfenen Fragen festgestellt werden konnten und welche Bedeutung liberalen Erklärungsansätzen darin beigemessen werden kann. Hier wird auch ein Bogen zu der aktuellen Weiterentwicklung der deutschen Russlandpolitik unter der Regierung Angela Merkel geschlagen. Außerdem werden theoretische und methodische Defizite, die in der Arbeit aufgefallen sind, sowie sich daraus ergebende weitere Forschungsmöglichkeiten in der Außenpolitikanalyse diskutiert werden.

2 Die Entwicklung der deutschen Russlandpolitik 1991-2005

2.1 Forschungsstand

Die Forschung zur deutschen Russlandpolitik ist recht jung und hat keine der deutsch-amerikanischen oder der deutsch-französischen Kooperation adäquate Tradition, da sowohl das vereinigte Deutschland als auch die Russische Föderation genau genommen „neue“ Staaten mit zu Beginn der neunziger Jahren neuen außenpolitischen Koordinaten und Optionen waren.¹⁶ An die Beziehungen der alten Bundesrepublik zur Sowjetunion konnte aufgrund der neuen europäischen Staatenlandschaft und der enormen Transformationsarbeit Russlands kaum angeknüpft werden. Deshalb ist sie in der Forschung bislang generell unterbelichtet.

Dennoch gibt es inzwischen einige Aufsätze und Monographien zu den deutsch-russischen Beziehungen und zur deutschen Russlandpolitik. Viele dieser Arbeiten beleuchten Teilaspekte der deutsch-russischen Beziehungen. So stellen CELESTE WALLANDER (1999) und KAROL JOHNSTON (2003) sicherheitspolitische Aspekte in den Vordergrund. Nicht wenige Studien widmen sich den wirtschaftlichen und energiewirtschaftlichen Beziehungen beider Länder.¹⁷ Andere oft thematisierte Aspekte sind Beutekunst,¹⁸ die gegenseitige Wahrnehmung¹⁹ sowie die kulturellen und gesellschaftlichen Beziehungen.²⁰ Abgesehen davon, dass diese Teilaspekte nicht in den Gesamtkontext der deutsch-russischen Beziehungen eingeordnet werden, stehen hier in der Regel nicht die deutsche Perspektive auf die Zusammenarbeit, die Analyse und Genese der deutschen Russlandpolitik, sondern die deutsch-russischen Beziehungen im Vordergrund.²¹ In den 1990er Jahren sind auch Versuche unternommen worden, ein Gesamtbild der deutschen Russlandpolitik zu zeichnen. Aufgrund des frühen Zeitpunkts vieler dieser Arbeiten betrachten sie jedoch lediglich den Beginn der neuen deutschen Russlandpolitik, als sich diese gerade erst herausgebildet hat und noch stark im Schatten der vereinigungsbedingten Probleme stand.²²

Den nicht wenigen aktuellen Aufsätzen, die die deutsch-russischen Beziehungen oder die deutsche Russlandpolitik umfassender thematisieren, fehlt es oft an einer empirischen Untermauerung ihrer Behauptungen oder – anders herum – an einer theoretischen Orientierung ihrer empirischen Ausführungen.²³ So werden die „deutschen Interessen“ und Intentionen oft einfach als gegeben vorausgesetzt und nicht empirisch ermittelt.²⁴ OVERHAUS (2000 und 2004a) und SIEGERT (2004 und 2004a) konstatieren einen Trade-off in den russlandpolitischen Zielen – Kritik an Demokratie- und Menschenrechtsdefiziten habe zunehmend zugunsten von Stabilität und „guten Beziehungen“ zurückgestellt werden müssen. Darunter fasst OVERHAUS vier Interessen bundesdeutscher Russlandpolitik zusammen – Russland

¹⁶ Vgl. Grinin/Bratchikov 1995, S. 17; Kühnhardt 1997, S. 112; Kuwaldin 1999, S. 225; und Timmermann 1994, S. 101.

¹⁷ Götz 2004 und 2005; Meier 2003a und 2004; Schenajew 1999.

¹⁸ Burchadi/Kalb 1997 und 1998.

¹⁹ Chugrov 1997, Seifert 2003.

²⁰ Bratchikov 1997; Maier 2002, 2003 und 2004a. Zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit vgl. Belov 2004.

²¹ Unter anderem bei Adomeit 2005a; Bastian/Götz 2005; Chugrov 1997; Daniliouk et al. 2004; Daschitschew 1999; Fritz 2001; Kühnhardt 1999; Leohnhardt 2002; Neßhöver 1999; Pavlov 2000; Siegert 2004; Singhofen 2006.

²² U.a. Grinin/Bratchikov 1995, Hubel 1996, Oldenburg 1993, und Timmermann 1994.

²³ U.a. bei Leonhard 2003, Wagensohn 2001, Kuwaldin 1999, Danitschew 1999, Neßhöver 1999, Rahr 2004, Overhaus 2004a, Zagorski 2004, Pradetto 2004, und Bastian/Götz 2005.

²⁴ So bei Franzke 2005, Neßhöver 1999, Schwarz 2001 und Smyser 2000.

als Partner in der internationalen Klimapolitik, als Gegengewicht zu US-amerikanischem Unilateralismus, als Öl- und Gaslieferant und als Investitionsstandort für die deutsche Wirtschaft.²⁵ Auch GÖTZ (2004) urteilt, dass aufgrund der relativen Abhängigkeit Deutschlands von russischem Öl und Gas ein allzu kritisches Auftreten gegenüber Russland nicht angebracht sei. Wenngleich sie diesem widersprechen und keinen Grund zur energiepolitischen Rücksichtnahme gegenüber Russland sehen, teilen doch ADOMEIT (2005a) und BASTIAN/GÖTZ (2005) die Einschätzung, dass es offensichtlich einen Zielkonflikt im Umgang mit Russland gibt. TANJA WAGENSOHN (2001) wiederum beobachtet eine „neue Sachlichkeit“ in der deutschen Russlandpolitik seit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin, ohne jedoch genauer auf ihre Feststellung einzugehen, dass Pragmatik und Interessen eine entscheidende Rolle spielen beziehungsweise in Zukunft spielen werden.

ANGELA STENT legte mit „Rivalen des Jahrhunderts“ (2000) eine aufschlussreiche, jedoch rein historisch-deskriptive Arbeit der deutsch-russischen Beziehungen vor, die sich zudem mehr auf bilateraler denn auf deutscher außenpolitischer Ebene bewegt. GUNNAR GARBE (2002) kommt der analytischen Betrachtung der deutschen Russlandpolitik schon sehr nahe. Er stellt diese Beziehungen jedoch in Zusammenhang mit dem Baltikum und schlägt – trotz Ankündigung einer neorealistic inspirierten Vorgehensweise – einen großen Bogen von historischen Wahrnehmungsmustern über institutionelle Grundlagen bis hin zu einer Interessen- und Verhaltensanalyse. Bei der Vielzahl der Faktoren, die Garbe zur Erklärung der deutschen Russlandpolitik in Betracht zieht, kommt der Autor zur keiner klaren Schlussfolgerung: Sowohl die historischen Beziehungen, als auch die normativen Grundlagen sowie der Einfluss der persönlichen Beziehungen seien von Relevanz. Eine Reihe von Aufsätzen zur deutschen Russlandpolitik ist präskriptiv und befasst sich nicht allein mit dem „Ist“, sondern mit Szenarien, Handlungsoptionen und beratenden Vorschlägen für die Politik.²⁶

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es eine Fülle von Literatur zur deutschen Russlandpolitik – sowie vielmehr zu den komplexen deutsch-russischen Beziehungen – gibt, die eine Vielfalt an thematischer Schwerpunktsetzung, empirischer und analytischer Tiefe und Untersuchungszeiträumen aufweisen. Zwei Behauptungen, die sich beide auf die rot-grünen Legislaturperioden beziehen, stehen in der Vielzahl der Arbeiten immer wieder heraus und sollen daher in der vorliegenden Arbeit besondere Berücksichtigung finden: Zum einen wird der Russlandpolitik von Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Intensivierung bescheinigt, wobei die von ihm ausgerufene „strategische Partnerschaft“ zumeist als Synonym einer verstärkten Zusammenarbeit verstanden wird. FRANZKE (2005) führt den „Russia first“-Ansatz auf strategische und wirtschaftliche Gründe zurück. ADOMEIT (2005a) argumentiert, dass die deutsch-russischen Beziehungen durch „besondere persönliche Beziehungen“ von Spitzenpolitikern geprägt wurden und werden, wie dies am Verhältnis Schröder – Putin erneut deutlich werde. Die intensive Annäherung der rot-grünen Bundesregierung sei ADOMEIT zufolge wegen der Kritik in der Öffentlichkeit und den Bundestagsfraktionen besonders bemerkenswert.²⁷ Außerdem wird der Schröder'schen Russlandpolitik in der Literatur häufig eine thematische Verschiebung hin zur Wirtschaftskooperation unterstellt: KEMPE (2006) beobachtet eine „Priorität von Wirtschaftsinteressen“ und eine „Promoterrolle“ von Bundeskanzler Gerhard Schröder für die Interessen der deutschen Wirtschaft. MEIER (2004) erkennt eine „Absprache“ zwischen Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin,

²⁵ SIEGERT (2004 und 2004a) sieht die Prioritätensetzung in „Stabilität, Antiterrorkrieg und Wirtschaft“.

²⁶ Unter anderem Rahr 2005, Schwarz 2001, Siegert 2004a, und Timmermann 1995 und 2004.

²⁷ Ähnlich argumentieren Adomeit/Bastian/Götz 2004 und Bastian/Götz 2005.

eine „strategische Wirtschaftspartnerschaft“ herzustellen, und SPANGER (2005) spricht von einer Neuinszenierung der deutsch-russischen Beziehungen durch beide Regierungschefs nach einem längeren Stocken in den neunziger Jahren „ganz im Zeichen wirtschaftlicher Kooperation“, weil hier die gemeinsamen Interessen am ehesten vorhanden und sichtbar zu machen waren. Daher habe Kanzler Schröder die Interessen der deutschen Wirtschaft zum „nationalen deutschen Interesse“ gemacht, und Themen wie Demokratie und Werte seien zum Störfaktor geworden.²⁸ Beide beschriebenen Entwicklungslinien sollen in der vorliegenden Arbeit empirisch nachgeprüft und diskutiert werden.

2.2 Arbeitshypothesen

Wie bereits weiter oben erläutert, ist ein erstes Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, die Aktivitätsphasen der deutschen Russlandpolitik sowie ihre inhaltliche Ausrichtung festzustellen. Mit Bezug zum derzeitigen Forschungsstand soll dabei insbesondere auf die beiden beschriebenen, in der Literatur vertretenen Behauptungen in Form von Arbeitshypothesen eingegangen werden:

- Die deutsche Russlandpolitik hat sich im Untersuchungszeitraum, insbesondere in den rot-grünen Legislaturperioden, stetig intensiviert.
- In der Russlandpolitik hat es, wiederum insbesondere in den beiden rot-grünen Legislaturperioden, eine thematische Verschiebung respektive Prioritätensetzung bei der Wirtschaftskooperation gegeben.

2.3 Der Begriff der Außenpolitik und seine Operationalisierung

Um zu klären, welche Aktivitätsphasen die deutsche Russlandpolitik hatte und in welchen Sachbereichen die Bundesregierung aktiv geworden ist, muss die Entwicklung im gewählten Untersuchungszeitraum erst einmal detailliert beschrieben werden. Zuvor muss aber die abhängige Variable geklärt werden, nämlich was genau als „Außenpolitik“ zu verstehen ist und welche Indikatoren für außenpolitisches Handeln stehen.

Über den Begriff der Außenpolitik gibt es in der Forschung keinen allgemeingültigen Konsens. Gemein ist allen Definitionen zunächst, dass unter Außenpolitik das Handeln von Staaten gegenüber anderen Staaten im internationalen System verstanden wird. Während aber vor allem die angloamerikanische Außenpolitikforschung den Begriff auf explizit politische und sicherheitspolitische Ziele bezieht,²⁹ geht man in der deutschen Forschung von einem breiteren Außenpolitik-Verständnis aus, das auch Außenwirtschafts-, Kultur- und Bildungspolitik einbezieht.³⁰ Auch bezüglich der institutionellen Dimension gibt es unterschiedliche Auffassungen. Traditionell wird Außenpolitik als Verfolgung offiziell definierter nationaler Ziele und Interessen durch die jeweiligen staatlichen Kompetenzträger verstanden.³¹ Durch die Veränderung innerstaatlicher Strukturen und die Einbindung nicht-staatlicher Akteure³² in das Regierungshandeln verbreitete sich die Auffassung, dass sich das außenpolitische Ak-

²⁸ Spanger 2005, S. 26ff.

²⁹ Vgl. Smith 1999, S. 3.

³⁰ Vgl. Maier 2004.

³¹ Vgl. Smith 1999, S. 287, und Eberwein/Kaiser 1998, S. 2.

³² Vor allem Öffentlichkeit (Medien), Parteien und Verbände.

teursspektrum erweitert hat.³³ Der vorliegenden Arbeit liegt folgendes Verständnis von Außenpolitik zugrunde:

Außenpolitik wird als das Handeln von Staaten gegenüber anderen Akteuren im internationalen System verstanden, wobei die Akteure aufgrund der ihnen zugänglichen Informationen und in Einschätzung ihrer Interessen eine Situation definieren und eine Entscheidung zugunsten spezifischer Handlungsoptionen treffen.

Als *Staat* – in anderen Definitionen auch als „staatliche Akteure“ bezeichnet – werden die *autorisierten regierungsamtlichen Entscheidungsträger im engeren Sinne* verstanden: Bundeskanzler, Außen- und Verteidigungsminister, die in der Bundesregierung einen kollektiven Akteur bilden.³⁴ Die *Bundesregierung* wird dabei – entsprechend dem liberalen Außenpolitikansatz – *als Transmissionsriemen der gesellschaftlichen Interessen* verstanden. Gesellschaftliche Akteure speisen ihre Interessen in Form von Informationen und Forderungen in den Entscheidungsprozess ein. Die Summe des zielgerichteten außenpolitischen Handelns wird als „output“ begriffen. Entsprechend dem liberalen Ansatz der Außenpolitikanalyse wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass das außenpolitische Handeln, also die außenpolitische Entscheidungsfindung der Bundesregierung, ausschließlich auf innerstaatlicher Ebene und unabhängig von der zwischenstaatlichen Interaktion (mit Russland) stattfindet. Analytisch abgegrenzt werden muss das außenpolitische *Handeln* (output) vom *Ergebnis* der Interaktion zwischen zwei oder mehreren Akteuren (outcome) der Interaktion.³⁵

Zur Beschreibung der deutschen Russlandpolitik wird, um die Datenfülle in dem relativ langen Untersuchungszeitraum mit messbaren Indikatoren bewältigen zu können, im Grunde das Ergebnis des außenpolitischen Handelns betrachtet.³⁶ Dafür werden folgende Indikatoren aufgestellt:

Tabelle 1: Indikatoren für „Außenpolitik“

„harte Indikatoren“	„weiche Indikatoren“
Bilaterale Abkommen, Verträge und Vereinbarungen	Einrichtung von deutsch-russischen Arbeitsgruppen, Kommissionen und Foren
Gemeinsame deutsch-russische Erklärungen	Vereinbarungen zwischen nachgeordneten Behörden des Bundes
Bilaterale Absichtserklärungen und Vereinbarungen zwischen Ministerien	Einrichtung von (Förder-)Programmen und größere finanzielle Zuwendungen
	Initiierung und Durchführung von Fachkonferenzen und – tagungen durch Bundesministerien bzw. die Bundesregierung

³³ Im deutschen Sprachraum wird zwischen „Außenpolitik“ und „Außenbeziehungen“ unterschieden. Vgl. Maier 2004, und Eberwein/Kaiser 1998.

³⁴ Eberwein/Kaiser 1998, S. 4; Siwert-Probst 1998, S. 13.

³⁵ Zur analytischen Differenzierung von „output“ und „outcome“ siehe auch Jäger/Beckmann 2007, S. 18.

³⁶ HAFTENDORN (1990, S. 404) macht aber zu Recht auf die Problematik aufmerksam, dass außenpolitisches Handeln bei dem/den anderen Akteur(en) Reaktionen auslöst, die wiederum auf den ersten Akteur reflektieren. Diese Rückkopplungsprozesse sollen in das Forschungsdesign einbezogen werden; HAFTENDORN lässt allerdings offen, wie das forschungspraktisch gehandhabt werden kann.

Die Bestimmung der Indikatoren für Außenpolitik ist sowohl im Hinblick auf die Bestimmung von Aktivitätsphasen, als auch bei der Interpretation der inhaltlichen Prioritätensetzungen von Relevanz. Bei der vorgenommenen Aufstellung der Indikatoren wird zum einen versucht, diese möglichst präzise festzulegen, um einer methodischen Aufweichung entgegen zu wirken, welche viel Spielraum für die Diskussion der Ergebnisse ließe. Zum anderen soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Spektrum des außenpolitischen Handelns größer ist als die Unterzeichnung von Abkommen und anderen verschriftlichten Dokumenten. So liegt nicht auf der Hand, dass fünf Verträge beziehungsweise Erklärungen zur Kriminalitätsbekämpfung außenpolitisches Handeln dokumentieren, die millionenschwere Förderung der mittelständischen Wirtschaft in Russland (im Rahmen des Transform-Programms) aber nicht. Auch die Gewichtung dieser verschiedenen Ausdrucksformen außenpolitischen Handelns fällt nicht leicht, was die Interpretation der sachlichen Schwerpunkt- beziehungsweise Prioritätensetzung erschwert. Um dieser methodischen Problematik in der Interpretation der Ergebnisse gerecht zu werden, werden in der Auswertung an den relevanten Stellen „harte Indikatoren“ und „weiche Indikatoren“ differenziert betrachtet und Auffälligkeiten diskutiert werden.

Das notwendige Datenmaterial wurde den amtlichen Quellen sowie, in geringerem Maße, Pressezeugnissen und Sekundärliteratur entnommen. Um sachliche Lücken zu schließen, werden darüber hinaus Erörterungen von Themen in Spitzengesprächen, Presstexte, Namensartikel der Entscheidungsträger und Publikationen von Ministerien und Behörden hinzugezogen.

3 Wirtschaft

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und damit auch des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) brach für das Land einerseits seine Wirtschaftsordnung zusammen, andererseits stand es vor der Herausforderung, seine außenwirtschaftlichen Beziehungen neu zu gestalten. Für Deutschland war von Anfang an wichtig, Russland bei seiner wirtschaftlichen Modernisierung zu unterstützen sowie seine bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit Russland zu stabilisieren und auszubauen. In den folgenden Abschnitten sollen diese Bemühungen der Bundesregierung dargestellt werden. Zunächst wird das deutsche Engagement für die Transformation in Russland untersucht werden, welche auch Grundlage der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen war. Anschließend werden die Initiativen zum Ausbau der Handels- und Investitionsbeziehungen näher beleuchtet.

3.1 Transformationshilfen für Russland

Im Kontext der Umbrüche von 1989/91 war die friedliche Transformation Russlands zu Demokratie und Marktwirtschaft ein äußerst wichtiges Anliegen Deutschlands. Die Bundesrepublik wollte den Übergang zur Marktwirtschaft und die dafür notwendigen Reformen in Russland daher tatkräftig unterstützen.³⁷ Zum einen galt es, bei der Transformation der Sowjetunion bzw. (ab Dezember 1991) der Russischen Föderation sozialen Frieden und Stabilität in der Region zu wahren sowie mit der Angleichung des Lebensstandards in den postsozialistischen Ländern die Grundlagen für eine europäische Friedensordnung zu schaffen. Zum anderen sollte Russland mit seinen Markt- und Investitionspotenzialen aber auch als Wirtschaftspartner wieder „fit“ gemacht werden – im wohl verstandenen eigenen Handels- und Investitionsinteresse, aber auch im Dienste der Transformation in Russland selbst.³⁸ Die Unterstützung sollte dabei nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ geleistet werden.³⁹ Russland hat von Beginn seiner politischen und ökonomischen Transformation an auf finanzielle, technische und Beratungshilfe aus Deutschland gesetzt.⁴⁰ Gleichzeitig fühlte sich Deutschland aufgrund seiner geopolitischen Lage zwischen West- und Osteuropa sowie aufgrund der konstruktiven Rolle der Sowjetunion bei der Vereinigung Deutschlands besonders zur Hilfe für Mittel- und Osteuropa verpflichtet. Die Bundesrepublik war deshalb das Land, das sich am stärksten um die russische Transformation bemüht hat.⁴¹ Über rein monetäre Leistungen hinaus umfasste die deutsche Unterstützung auch Beratungsprogramme, welche beim Übergang von der zentralen Plan- zur freien Marktwirtschaft helfen sollten.

³⁷ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 30.1.1991; BuReg 1991; „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem russischen Ministerpräsidenten während dessen Bonn-Besuch am 14.7.1993“, PM der BuReg vom 14.7.1993, aus: Bulletin Nr. 064/93 vom 16.7.1993.

³⁸ Zu den Perspektiven und Motivationen vgl. Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) im April 1988.

³⁹ GE von Helmut Kohl und Boris Jelzin vom 21.11.1991, Erklärung des Bundeskanzlers vor der Presse (Quelle: ebd.).

⁴⁰ Meier 2004, S. 13.

⁴¹ Wengleich die Zahlen auseinander gehen, so ist doch in der Literatur Deutschlands führende Rolle bei der Unterstützung für Russland unumstritten. KEMPE (2006, S. 5f.) spricht z.B. von einer gesamten deutschen Unterstützungsleistung für Russland im Zeitraum 1990-1993 von ca. 40 Mrd. US-Dollar, während die USA im gleichen Zeitraum ca. 12 Mrd. US-Dollar, Japan 4,6 Mrd. US-Dollar und Großbritannien knapp über 1 Mrd. US-Dollar geleistet habe.

3.1.1 Monetäre Unterstützung

Während der Auflösungsphase der Sowjetunion 1990/91 hat die Bundesrepublik zunächst humanitäre Hilfe geleistet, da die politischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Region dramatische Ausmaße angenommen hatten. Im Nachbarschaftsvertrag unterstrichen beide Länder „die besondere Bedeutung der humanitären Zusammenarbeit“.⁴² So übernahmen Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Michail Gorbatschow während des KSZE-Gipfeltreffens in Paris im November 1990 die Schirmherrschaft für Hilfsaktionen zugunsten der sowjetischen Bevölkerung. Für die Bündelung von privaten und öffentlichen Spenden war im Auswärtigen Amt 1990 ein „Arbeitsstab Sowjetunion-Hilfe“ eingerichtet worden. Für den Winter 1991/92 leistete die Bundesrepublik zudem gemeinsam mit anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft Nahrungsmittel- und humanitäre Hilfe für die Sowjetunion.⁴³

Darüber hinaus leistete die Bundesregierung eine finanzielle Unterstützung für den Abzug der Westtruppen der sowjetischen Streitkräfte aus Ostdeutschland in Höhe von insgesamt rund 17 Mrd. DM (ca. 9 Mrd. Euro), die für die übergangsweise Versorgung der Truppen, die Logistik des Abzugs und die Wiedereingliederung der Soldaten in Russland verwendet wurden.⁴⁴

Hinzu kamen weiterhin bilaterale und multilaterale Kredite an Russland. Allein von Dezember 1991 bis Ende 1996 hat Deutschland bilaterale Kredite in Höhe von ca. 18 Mrd. DM vergeben und war damit auch in den schwierigen Jahren einer der größten bilateralen Geldgeber an Russland.⁴⁵ Der zu 90 % bundesverbürgte Kredit in Höhe von vier Mrd. DM vom März 1996⁴⁶ war der größte und auch umstrittenste Kredit, da er von Kritikern als Wahlhilfe für Präsident Boris Jelzin interpretiert wurde. Dabei war er zu drei Vierteln ergänzend zu einem IWF-Kredit⁴⁷ als Zahlungsbilanz- und Budgethilfe gedacht und zu einem Viertel als projektbezogener Kredit, der deutschen Unternehmen Aufträge einbringen sollte.⁴⁸ Insofern war er für Deutschland sowohl als eine Form von Kapitalrückfluss (projektbezogener Teil), als auch als Hilfe für den Schuldendienst (Budgethilfe-Anteil) sinnvoll.⁴⁹ Der Großkredit von 1996 war dennoch in einem Kontext zahlreicher kritischer und warnender Stimmen vergeben worden.⁵⁰ Nichtsdestotrotz machte die Bundesregierung Mitte der neunziger Jahre deutlich, dass sie an den Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit angelangt sei und appellierte sowohl an die westlichen Geldgeber, sich mehr zu beteiligen, als auch an Russland, strukturelle Reformen energi-

⁴² Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 17.

⁴³ PATERSON (1994, S. 155) schätzt die deutsche Wirtschaftshilfe für die Sowjetunion 1991 auf insgesamt 60 Mio. DM und einen Anteil von etwa 56% aller westlichen Hilfen für die Sowjetunion.

⁴⁴ Zahlenangaben aus „Nach dem Gipfel rechnet Kohl vor, wieviel Deutschland für Rußland ausgibt“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 6.4.1993, S. 7. Grundlage waren das Überleitungsabkommen sowie der Truppenabzugsvertrag vom Oktober 1990.

⁴⁵ Vgl. Brücker 1996.

⁴⁶ Der Kredit wurde in einem Memorandum am 24. Mai 1996 von Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt und dem russischen Außenhandelsminister Dawydow vereinbart, vgl. Höhmann/Meier 1996, S. 11.

⁴⁷ 10 Mrd. US-Dollar-Kredit vom 22.2.1996.

⁴⁸ „Russland-Kredit soll deutschen Unternehmen Aufträge einbringen“, o.A., in: FAZ vom 8.3.1996, S. 18. Die Mittel sollten zur Modernisierung eines Metallurgiekombinats in Oskol, zum Bau von Produktionsstätten für Schulmöbel (Wologda), für Arzneimittel (Tjumen) und für Zuckerprodukte (Rostow am Don) sowie für mehrere Projekte im Energiesektor unter Einbeziehung von Lieferungen deutscher Unternehmen verwendet werden, vgl. Höhmann/Meier 1996, S.11.

⁴⁹ Brücker 1996.

⁵⁰ Hauptkritikpunkte waren die fehlende makroökonomische Stabilisierung in Russland und die Veruntreuung von Geldern, vgl. „Milliardenhilfe wird in einem schwarzen Loch verschwinden“, von Carola Kaps, in: FAZ vom 2.4.1993, S. 6, und Bericht zu Russlands Entwicklung, Mai 1994, verfasst vom DIW Berlin, dem IfW Kiel und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle, beauftragt von der BuReg, vgl. „Russland keine Kredite mehr geben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15.

scher anzugehen.⁵¹ Die neue rot-grüne Bundesregierung erteilte Russland denn auch 1998 eine klare Absage an weitere Kredite, denn „die finanziellen Möglichkeiten [seien] ausgeschöpft“.⁵² Sie betonte zwar ihr großes Interesse an ökonomischer und politischer Stabilität in Russland, verwies aber vehement auf neue Formen der Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen.⁵³ So beschränkte sich die deutsche Unterstützung während der russischen Finanz- und Haushaltskrise 1998 auf die Mitwirkung an den Stabilisierungsprogrammen von IWF und der Gruppe der G-7.⁵⁴ Weitere Hilfen und die deutsche „Anwaltschaft“ für Russland sollten nun von der Konkretisierung und Durchführung seines Reformprogramms abhängen.⁵⁵ Hinzu kam, dass die Bundesregierung angesichts der instabilen Finanzlage, der strukturellen Probleme und der drohenden Rezession in Russland fürchtete, dass Hilfsgelder in einem Fass ohne Boden versinken könnten.⁵⁶ Die allmähliche wirtschaftliche Gesundung Russlands ab 1999 sowie der hohe Schuldenberg, den Russland zu bewältigen hatte, sprachen ebenfalls für die Abkehr von weiteren finanziellen Hilfen. Die rot-grüne Bundesregierung griff im Kontext dieser Entwicklungen die bereits früher geäußerte Vorstellung wieder auf, dass öffentliche Kredite auf Dauer nicht die für die Wirtschaftsleistung ausschlaggebenden privaten Investitionen ersetzen können.⁵⁷

Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich die Kreditvergabe an Russland auf den Beginn der neunziger Jahre konzentrierte und die Neuverschuldung Russlands daher in erster Linie Folge der deutschen und internationalen Beiträge zum russischen Transformationsprozess von Anfang bis Mitte der neunziger Jahre herrührten.

Darüber hinaus zeigte sich die Bundesregierung gegenüber Russland in der Frage der Alt- und Transferrubelschulden entgegenkommend, sodass die Schuldenlast den Reformprozess in Russland nicht übermäßig beeinträchtigte. Außerdem sollte die saubere Lösung aller Schuldenfragen durch eine höhere Kreditwürdigkeit einen besseren Zugang Russlands zum internationalen Kapitalmarkt ermöglichen.⁵⁸

Ein erster Schritt in diese Richtung stellte das Rückzahlungsmoratorium für so genannte Transferrubel-Schulden vom Dezember 1992 dar.⁵⁹ Im Handel zwischen der ehemaligen Sowjetunion und der DDR hatten sich für Russland Schulden in Höhe von 6,3 Mrd. Transferrubel (damals rund 15 Mrd. DM) angestaut.⁶⁰ Das Moratorium wurde mit der begrenzten Verfügbarkeit von Devisen in Russland begründet und vertagte die Frage des Umtauschsatzes und der Rückzahlungsmodalitäten auf das Jahr

⁵¹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 15.3.1993 und am 5.4.1993; Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 28.2.1994.

⁵² So Gerhard Schröder bei seinem Antrittsbesuch in Moskau im Nov. 1998, zitiert nach „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2.

⁵³ Ebd., und „Deutschland sieht sich als Anwalt Russlands“, o.A., in: FAZ vom 18.11.1998, S. 1-2.

⁵⁴ Vgl. „Kohl spricht mit Jelzin über das Kosovo“, o.A., in: FAZ vom 9.6.1998, S. 2, und Hauser, Otto (Sprecher der BuReg) am 14.7.1998.

⁵⁵ „Deutschland sieht sich als Anwalt Russlands“, o.A., in: FAZ vom 18.11.1998, S. 1-2, und „Einzelheiten werden nicht besprochen, aber Jelzin präsentiert sich 'überaus informiert“, von Günter Bannas, in: FAZ vom 18.11.1998, S. 3.

⁵⁶ BMWi 1999, S. 8ff.

⁵⁷ Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000.

⁵⁸ Vgl. „Nach dem Gipfel rechnet Kohl vor, wieviel Deutschland für Rußland ausgibt“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 6.4.1993, S. 7, und die diesbezügliche Formulierung im Überleitungsabkommen vom 9.10.1990, Art. 6; Gemeinsame deutsch-italienische Erklärung am 19.3.1993; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 5.4.1993.

⁵⁹ GE vom 16.12.1992, Abschnitt 4. Transferrubel sind eine Verrechnungseinheit, mit der der Handel innerhalb des früheren RGW abgerechnet wurde. Dabei hat sich die ehemalige Sowjetunion bei den früheren RGW-Ländern verschuldet.

⁶⁰ Weitere 7 Mrd. Transferrubel gegenüber Polen und jeweils 2 Mrd. Transferrubel gegenüber der Tschechoslowakei und Ungarn kamen für Russland noch hinzu. Vgl. Brücker 1996.

2000.⁶¹ Die Altschulden, die die ehemalige Sowjetunion gegenüber den Gläubigern des Pariser Clubs⁶² hielt, beliefen sich Ende 1992 auf etwa 68 Mrd. US-Dollar und erhöhten sich in den folgenden Jahren aufgrund von Zinszahlungen noch auf fast 100 Mrd. US-Dollar.⁶³ Da die Bundesrepublik mit einem Anteil von 40 bis 45% der größte Gläubiger war, spielte sie bei den Verhandlungen eine bedeutende Rolle. So hatte sich Russland im November 1991 gegenüber Deutschland verpflichtet, eine Struktur zur Bedienung der Altschulden zu erarbeiten.⁶⁴ Die Bundesregierung setzte sich dafür bei den Verhandlungen im Pariser Club für günstige Umschuldungsvereinbarungen für Russland ein, forderte aber die Anerkennung aller sowjetischen Auslandsschulden durch Russland, die Beibehaltung des Stichtums, die Gleichbehandlung aller Gläubigerländer und die Aufrechterhaltung eines Mindestzahlungsstroms ein.⁶⁵ Und tatsächlich schloss der Pariser Club mit Russland ein erstes Umschuldungsabkommen mit einem Volumen von 15 Mrd. US-Dollar (Russland I), nachdem das Land die alleinige Haftung für die Auslandsverbindlichkeiten der ehemaligen Sowjetunion im April 1993 übernommen hatte.⁶⁶ Die Umschuldung wurde durch Freijahre, die Streckung der Tilgungszinsen und die Kapitalisierung von Zinsen vorgenommen. Dadurch erhöhte sich die Schuldenlast für Russland aber stetig, sodass in den Jahren 1994 (Russland II), 1995 (Russland III) und 1996 (Russland IV) weitere Umschuldungsabkommen folgen mussten, die die aufgelaufenen Verbindlichkeiten jeweils neu umschuldeten. Das Abkommen von 1996 sollte einen abschließenden Charakter haben – es verzichtete auf die Kapitalisierung von Zinszahlungen und war stärker als die früheren Abkommen an Auflagen des IWF in Verbindung mit einem von diesem am 26. August 1996 vergebenen Kredit in Höhe von 10,1 Mrd. US-Dollar gebunden. Die dadurch von Russland eingeforderten wirtschafts- und finanzpolitischen Reformen und der geregelte Schuldendienst wurden jedoch durch die Finanzkrise von 1998 zunichte gemacht, sodass 1999 ein erneutes und letztlich abschließendes Umschuldungsabkommen unterzeichnet werden musste (vgl. Tabelle 2).⁶⁷

Tabelle 2: Umschuldungen im Pariser Club

Umschuldungsabkommen	Umschuldungsvolumen (in Mrd. US-Dollar)	deutscher Anteil am Umschuldungsvolumen	Bemerkungen
02.04.1993 (Russland I)	15	35 %	R. übernahm die alleinige Haftung für die sowjetischen Auslandsverbindlichkeiten.
04.06.1994 (Russland II)	7,1	38 %	
03.06.1995 (Russland III)	6,4	50 %	

⁶¹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992.

⁶² Im Pariser Club sind staatliche Gläubiger und private Kreditgeber mit öffentlichen Bürgschaften zusammengeschlossen.

⁶³ Als Stichtatum gilt die Verschuldung der UdSSR bis zum 29.10.1991. Zahlenangaben nach Brücker 1996. Die Umschuldungsabkommen mit dem Pariser Club betreffen nicht die Neuverschuldung Russlands ab dem 1.1.1992, die Russland im großen und ganzen pünktlich bedient, vgl. Brücker 1996; „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermes-Deckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000.

⁶⁴ GE vom 21.11.1991.

⁶⁵ GE vom 16.12.1992, Abschnitt 5.

⁶⁶ Vorausgegangen war mit dem „Memorandum of Understanding“ zwischen den Sowjetrepubliken vom 2.4.1991 ein Einigungsversuch mit den Sowjetrepubliken. Vgl. auch Brücker 1996.

⁶⁷ Vgl. Angaben des Pariser Club; Brücker 1996 und BMWi 2000.

Umschuldungsabkommen	Umschuldungs- volumen (in Mrd. US-Dollar)	deutscher Anteil am Umschuldungs- volumen	Bemerkungen
29.04.1996 (Russland IV)	40,2	46 %	Gebunden an Auflagen des IWF.
01.08.1999 (Russland V)	8,2	50 %	Gebunden an Auflagen des IWF.

Quellen: Pariser Club, Brücker 1996.

Den Umschuldungen im Pariser Club folgten jeweils bilaterale Verträge zwischen Russland und den Gläubigerländern. Mit einem Volumen von 25 Mrd. DM war das deutsch-russische Umschuldungsabkommen von 1997 (als Ausführungsabkommen von Russland IV) das größte in der Geschichte der Bundesrepublik überhaupt. Es enthielt eine Gesamtregelung der Altschulden-Forderungen gegenüber Russland, wurde jedoch obsolet, nachdem Russland aufgrund der Finanzkrise 1998 seine Zahlungen einstellen musste.⁶⁸ Die Bundesregierung machte deutlich, dass sie einen vollständigen Schuldenerlass für Russland nicht in Betracht zog, war jedoch zu einer erneuten Umstrukturierung bereit.⁶⁹ Ein wiederum für abschließend gehaltenes Umschuldungspaket mit einem Volumen von 8 Mrd. DM wurde symbolträchtig während der konstituierenden Sitzung der strategischen „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen“ im Juli 2000 vereinbart. Die Rückzahlung der Forderungen wurde bis zum Jahr 2016 sowie teilweise bis 2020 gestreckt. Damit stellte das Abkommen eine spürbare Schuldenerleichterung für Russland dar, verpflichtete allerdings zum sofortigen Zahlungsbeginn der Umschuldungszinsen.⁷⁰ Bereits im Jahr 2000 flossen Gelder in dreistelliger Millionenhöhe an den Bundeshaushalt zurück.⁷¹ Außerdem machte das Umschuldungsabkommen den Weg für neue Hermes-Ausfuhrbürgschaften frei.⁷² Dennoch stellte Russland seine Zahlungen zu Beginn des Jahres 2001 erneut ein, um seiner Forderung nach weiteren Erlasskomponenten Nachdruck zu verleihen. Deutschland wies diese Forderung – wie die anderen Gläubiger des Pariser Clubs – mit dem Verweis auf die durch Öleinnahmen konsolidierte Haushaltslage Russlands konsequent zurück und drohte sogar mit der Aussetzung der Hermesplafonds und mit rechtlichen Schritten im Rahmen der internationalen Finanzorganisationen.⁷³ Daraufhin nahm Russland seine Zahlungen gegenüber Deutschland wieder auf und das Klima zwischen beiden Ländern entspannte sich in ihren Finanzangelegenheiten.⁷⁴

Im April 2002 gelang mit einer Paketlösung über die Modalitäten der Transferrubelschulden, der Hermesschadensfälle und der Rückzahlung der Altschulden schließlich der Durchbruch in der Regelung aller Schulden- und Finanzfragen zwischen Russland und Deutschland.⁷⁵ Die getroffene Regelung

⁶⁸ Vgl. AGA Report Nr. 73 (Juli 1998) und BMWi 2001.

⁶⁹ Vgl. „Kein vollständiger Schuldenerlass für Russland“, o.A., in: FAZ vom 14.6.2000, S. 6; Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000.

⁷⁰ Vgl. „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermes-Deckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000; BMWi 2001; AGA Report Nr. 82 (September 2000).

⁷¹ AGA Report Nr. 82 (September 2000).

⁷² Zu den Hermes-Bürgschaften siehe Abschnitt 3.3.2.

⁷³ Müller, Werner (Bundwirtschaftsminister) am 12.2.2001 und BMWi 2002.

⁷⁴ Vgl. Müller, Werner (Bundwirtschaftsminister) am 23.4.2001; „Schröder und Putin für Kampf gegen internationalen Terrorismus“, PM der BuReg vom 25.9.2001; „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

⁷⁵ Deutschland erhöhte im Gegenzug für die Schuldentilgung den Hermesplafond um 1 Mrd. Euro. Vgl. „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

setzte zwar einen Schlusspunkt unter die finanziellen Hypotheken der deutsch-russischen Beziehungen und trug zum weiteren Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen bei⁷⁶, stellte für die Bundesregierung allerdings einen Kompromiss dar: Für die schnelle Rückzahlung von Transferrubelschulden und die Lösung der Hermesschadensfälle wurde Russland ein enormer Erlass bei den Transferrubelschulden zugestanden.⁷⁷ In den Jahren 2003/2004 gelang der Bundesregierung schließlich auch eine endgültige Lösung in der Altschuldenfrage, die sich nach Angaben der Bundesregierung auf noch immer rund 14 Mrd. Euro beliefen⁷⁸: Zum einen hatte Russland seine Zustimmung zur Kapitalisierung eines Teils der Altschulden (5 Mrd. Euro) gegeben, sodass die Bundesregierung statt halbjährlicher Tilgungs- und Zinszahlungen über einen längeren Zeitraum nun einen sofortigen Erlös erhielt und zudem einen Teil des Kreditrisikos (Zahlungsausfälle) an den Kapitalmarkt abtrat.⁷⁹ Schließlich versprach Präsident Wladimir Putin im Hinblick auf die Engpässe im bundesdeutschen Haushalt und die eigene günstige Wirtschaftsentwicklung sogar Zahlungen vor Fälligkeit.⁸⁰ Im Gegenzug erwartete Russland allerdings eine Stornierung der Zinsen und den Erlass eines Teils der Schulden.⁸¹ Entsprechend einigte sich Russland mit dem Pariser Club im Mai 2005 und zahlte Deutschland zusätzlich zu den regulären Zahlungen kurzfristig und vorfällig 5,5 Mrd. Euro.⁸² Damit waren rund 40 % der noch ausstehenden Zahlungen abgedeckt. Russland bot Deutschland vorzeitige Rückzahlungen auch für 2006 an.⁸³

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Bundesregierungen mit den geleisteten Krediten, dem Transferrubelmoratorium von 1992 bis 2000 und den entgegenkommenden Schuldenregelungen dazu beitragen wollten, Russlands schwierige Transformation nicht durch finanzielle Lasten, die zu einem völligen wirtschaftlichen Kollaps hätten führen können, zu gefährden.⁸⁴ Auch die bewusste Stärkung der marktwirtschaftlich orientierten Kräfte um Präsident Boris Jelzin spielte sicherlich eine Rolle: Wenn er [Boris Jelzin, Anm. d. Verf.] keinen Erfolg hat, wird es für uns noch teurer“, so Bundeskanzler Helmut Kohl im Juli 1993.⁸⁵ Trotz allen Entgegenkommens forderte die Bundesregierung allerdings von Russland finanzielle Leistungen im angebrachten Maße ein, insbesondere seit der offensichtlichen wirtschaftlichen Gesundung etwa um das Jahr 2000. Mit der Lösung der finanziellen Altlasten zwischen beiden Ländern, die der Bundesregierung insgesamt erhebliche materielle Verluste einbrachte, wurde allerdings der Weg zum Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen geebnet.

⁷⁶ So Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003.

⁷⁷ Vgl. Meier 2004, S. 14. Russland verpflichtete sich, 500 Mio. Euro bis Ende 2004 zurückzuzahlen. Zuvor hatte sich die Bundesregierung von ursprünglich geforderten 6,3 Mrd. US-Dollar auf 500 Mio. Euro herunterhandeln lassen, allerdings erhobene Gegenforderungen Russlands abgewendet, vgl. „Weimar ist gut für heikle Fragen“, von Markus Wehner, in: FAZ vom 9.4.2002, S. 3; Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Norbert Lammert u.a. und der Fraktion der CDU/CSU (Drs. 14/9279), Stand der deutsch-russischen Verhandlungen über die Rückführung von Kulturgut – Drs. 14/9518 – vom 20.6.2002.

⁷⁸ Zahlenangabe nach Meier 2004, S. 14f.

⁷⁹ Beim so genannten „Schuldenswap“ werden Forderungen als öffentliche Anleihen verbrieft und auf den internationalen Kapitalmärkten verkauft. Die Anleger wiederum können ihr Kapital in Wertpapiere mit attraktiven Renditen stecken, Vgl. „Kredite zu verkaufen“, von Detlef Fechtner, in FR vom 26.6.2004, S. 5; Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 12.2.2001; Meier 2004, S. 14f.; Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2005.

⁸⁰ Meier 2004, S. 14f.

⁸¹ „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004. Russland schuldet Deutschland im Rahmen des Pariser Clubs Ende 2004 noch etwa 21 Mrd. Euro, vgl. „Offener Dialog‘ und Milliarden-Deals“, o.A., in: FAZ.net vom 21.12.2004, www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E19-DE3465F67A4D90B416DE407B2EB5BA~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 31.1.2005).

⁸² Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2005.

⁸³ Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2006, S. 82.

⁸⁴ U.a. PAVLOV (2000, S. 29) urteilt, dass die enorme finanzielle Hilfe Deutschlands auch als Dank für die Mitarbeit Russlands bei der deutschen Vereinigung verstanden werden muss.

⁸⁵ Zitiert nach „Kohl sagt Moskau Unterstützung zu“, o.A., in: FAZ vom 12.7.1993, S. 1.

3.1.2 Beratungsprogramme

Neben rein monetären Leistungen für Russland war die Bundesregierung auch bei der Beratung Russlands im Transformationsprozess sehr aktiv – laut HÖHMANN/MEIER/TIMMERMANN (1997) leistete die Bundesregierung bis Ende der neunziger Jahre Beratungs- beziehungsweise technische Hilfe in Höhe von jährlich etwa 100 Mio. DM. Es ging darum, Russland bei der Etablierung einer funktionierenden Marktwirtschaft zu unterstützen, vor allem beim Aufbau von leistungsfähigen Verwaltungs- und Arbeitsmarktstrukturen, einem Bankensystem und dem privaten Unternehmertum. Die Sowjetunion und die Bundesrepublik Deutschland vereinbarten im Wirtschaftsvertrag im November 1990 die Bildung von gemischten Expertengruppen zu Fragen der makroökonomischen Entwicklung.⁸⁶ Der 1990 geschaffene Kooperationsrat war eine dieser Plattformen.

Der Aufbau eines marktwirtschaftlichen und sozialen Arbeitsmarktes war eine der Herausforderungen für Russland. Gemeinsam mit dem Nachbarschaftsvertrag und dem Wirtschaftsvertrag unterzeichneten die Sowjetunion und Deutschland im November 1990 auch ein Abkommen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens. In der Gemeinsamen Erklärung der Arbeitsminister Norbert Blüm und Aleksander Schochin vom Januar 1992 bekräftigte Blüm die Bereitschaft Deutschlands erneut, Russland konkrete Erfahrungen Deutschlands auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zugänglich zu machen. Dies umfasste unter anderem die Schaffung von Arbeitsmarktstrukturen, die Qualifizierung von Fachleuten des Arbeits- und Sozialwesens und Fragen des Arbeitsrechts, der sozialen Sicherheit und der Eingliederung von Behinderten. Die Bundesregierung beauftragte die Bundesanstalt für Arbeit mit der Umsetzung des Beratungsangebots.⁸⁷ Diese führte Fachseminare durch und half bei der Errichtung von Modellarbeitsämtern nach deutschem Vorbild, so zum Beispiel in den Städten Engels und Kaluga. Die arbeitsmarktpolitische Zusammenarbeit sollte durch die Entsendung von russischen Werkvertragsarbeitnehmern nach Deutschland ergänzt werden (siehe weiter unten).

Ein umfassendes Konzept zur Beratungshilfe für die Länder Mittel- und Osteuropas hat die Bundesregierung schließlich im März 1992 beschlossen. Es hieß zunächst „Beratungshilfe beim Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie den neuen unabhängigen Staaten“ und wurde später in „Transform“ umbenannt. Mit der Einrichtung des Programms wollte die Bundesregierung die Vielzahl der bereits laufenden Beratungsmaßnahmen verschiedener Bundesministerien für Mittel- und Osteuropa bündeln und damit Aufgabenüberschneidungen vermeiden.⁸⁸ Das Transform-Programm ermöglichte es, Entscheidungsträger und Multiplikatoren in diesen Ländern bei ihren Reformaufgaben problembezogen zu beraten. Ziel der Beratung war die Verbesserung der für eine soziale Marktwirtschaft notwendigen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen.⁸⁹ Dadurch sollte mittelbar auch die Kooperationsfähigkeit mit der deutschen Wirt-

⁸⁶ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 17.

⁸⁷ Vgl. BDWO 1997.

⁸⁸ Touché 2003, S. 218f.

⁸⁹ Schwerpunktbereiche waren: Schaffung der Rahmenbedingungen für soziale Marktwirtschaft, Ausbau mittelständischer Strukturen, Umstrukturierung/Privatisierung, Aufbau eines modernen Finanz-, Haushalts-, Bank-, Börsen- und Versicherungswesens, Beratung im Agrarsektor, Aus- und Weiterbildung im Wirtschaftsbereich, Rechtsberatung, Auf- und Umbau von Verwaltungsstrukturen, Beratung in den Bereichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und Umweltschutz; Angaben des BMWi, zitiert nach Touché 2003, S. 220. Eine Übersicht über den im März 1992 vorgelegten Maßnahmenkatalog siehe „Stellvertretender Finanzminister verhandelt in Bonn“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.3.1992, S. 9.

schaft gestärkt werden.⁹⁰

Russland bildete sich mit einem Zuwendungsvolumen von fast einem Drittel unter den zwölf mittel- und osteuropäischen Staaten als Schwerpunkt des Transform-Programms heraus.⁹¹ Der Schwerpunkt lag bei Projekten zur Unterstützung des Aufbaus des Mittelstandes, der Privatisierung und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen. Beispielsweise wurden zwischen 1994 und 2003 mit rund 26,5 Mio. Euro zwei Beteiligungsfonds in Russland aufgebaut, die mit Management-Know-how und Kapital mittelständische Unternehmen unterstützen und fördern sollen.⁹² Mit vier Mio. Euro wurde von 1999 bis 2004 der Aufbau von Spar- und Kreditgenossenschaften gefördert, der kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie Privatpersonen zugute kommen sollte.⁹³ Darüber hinaus stellte die Bundesregierung über die Treuhandanstalt ihre Erfahrungen mit der Privatisierung und Restrukturierung der Unternehmen zur Verfügung.⁹⁴ Auch die anfängliche räumliche Konzentration auf Schwerpunktregionen⁹⁵ wurde ab 1998 von einer inhaltlichen Fokussierung auf die Förderung von deutsch-russischen Unternehmenskooperationen abgelöst. Es bleibt festzuhalten, dass der Großteil der Beratungshilfe für Russland auf den Unternehmenssektor, auf die Aus- und Weiterbildung von Verwaltungsbeamten und auf die Regierungs- und Parlamentsberatung fielen. Mit geringeren Anteilen wurden die Verwaltungszusammenarbeit, der Finanzsektor und der Agrarsektor gefördert (vgl. Abb. 1).

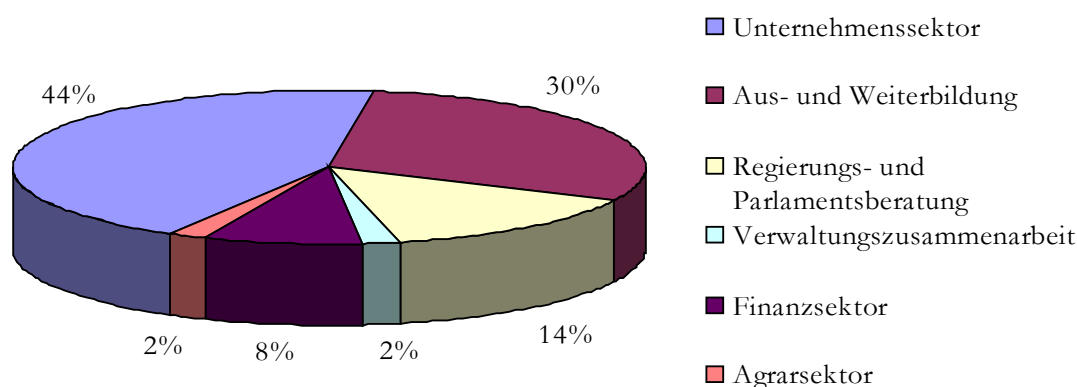


Abb. 1: Verteilung der TRANSFORM-Mittel für Russland nach Sachbereichen, 1993-2004
(nach Meier 2004, S. 13)

⁹⁰ Deutsche Botschaft Moskau 2005; BMWi 1996, S. 3 (zitiert nach Touché 2003, S. 219).

⁹¹ TOUCHÉ (2003) spricht von einem russischen Anteil von 27%, gefolgt von der Ukraine mit ca. 12,2 % und Polen mit etwa 8,3 %; von ähnlichen Schätzungen geht das BMZ aus.

⁹² Vgl. Projektdarstellung der KfW „Regionale Beteiligungsfonds in Russland“, www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Laender_Programme_und_Projekte/Europa/Russland/Foerderschwerpunkte.jsp (Zugriff 30.9.2005)

⁹³ Vgl. Projektdarstellung der KfW „Spar- und Kreditgenossenschaften in Russland“, ebd.

⁹⁴ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 5.4.1993.

⁹⁵ Stadt und Oblast Moskau, Sankt Petersburg und Oblast Leningrad sowie der Oblast Wladimir.

Zwischen 1993 und 2002 wurden im Rahmen von Transform insgesamt rund 300 Beratungsprojekte in Russland mit einem Volumen von über 208 Mio. Euro gefördert.⁹⁶ Zusätzlich erhielt Russland Leistungen aus verschiedenen „Töpfen“ des Programms, die als überregionale Leistungen geführt wurden, zum Beispiel für Projekte des Studien- und Fachkräftefonds und der Integrierten Fachkräfte des Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). Auch politische Stiftungen, Kirchen und private Träger führten zahlreiche Maßnahmen in Russland durch, die bis einschließlich 1996 aus Transform-Mitteln finanziert wurden.⁹⁷ Über die bilateralen Mittel hinaus förderte die Bundesregierung die Transformation in Russland im Rahmen des TACIS-Programms der EU, welches vor allem die ökonomischen und sozialen Reformen sowie Umweltschutzmaßnahmen unterstützte.

Tabelle 3: Vergabe von Mitteln im Rahmen des Transform-Programms

an die Länder Mittel- und Osteuropas, 1993-2002

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mio. Euro (gerundet)	153	153	153	146	91	77	66	56	41	30

Quelle: Touché 2003 (Berechnungen auf Basis der Transform-Berichte)

Der Höhepunkt des Transform-Programms lag jedoch eindeutig Mitte der 1990er Jahre – seither wurden die Mittel kontinuierlich zurückgefahren (vgl. Tabelle 3). Hintergrund waren die Reformfortschritte in den Ländern Mittel- und Osteuropas, aber auch die Engpässe im bundesdeutschen Haushalt. Die rot-grüne Regierung beschleunigte den Rückgang des Programms mit Verweis darauf, dass Russland aus der Krise grundsätzlich allein herausfinden müsse und die Unterstützung Russlands zudem eine gesamteuropäische Aufgabe sei.⁹⁸ Es spielte sicherlich auch eine Rolle, dass die Beratungsleistungen nur von bescheidenen Ergebnissen gekrönt waren – wenngleich das BMZ eine eher positive Bilanz zog.⁹⁹ Bezeichnend für den Kurswechsel ist sicherlich die Beobachtung, dass während des Antrittsbesuchs des neuen Bundeskanzlers und seines Außenministers in Russland 1998 erstmals nicht mehr von der „Fortsetzung der Reformen“ die Rede war, die zuvor immer im Mittelpunkt deutsch-russischer Gespräche gestanden hatte.¹⁰⁰ Mit der Einrichtung der deutsch-russischen Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen im Jahr 2000 wurde der Akzent auf die praktische Problemlösung in den deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen gelegt.¹⁰¹ Die Bundesregierung setzte große Hoffnungen auf das marktwirt-

⁹⁶ Deutsche Botschaft Moskau 2005; Informationen des BMZ. Insgesamt wurden über Transform fast eine Mrd. Euro für den Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa bereitgestellt. Vgl. auch Meier 2004, S. 13f.

⁹⁷ Informationen des BMZ.

⁹⁸ Vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 10.11.1998 und „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2.

⁹⁹ Nach Auskunft des BMZ. TOUCHÉ (2003) spricht anhand vorliegender Evaluierungen von zufriedenstellenden bis guten Erfolgen – gemessen an den Zielvorstellungen.

¹⁰⁰ Vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 10.11.1998 und „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2.

¹⁰¹ Vgl. „Schröder und Putin verkünden einen Erfolg“, o.A., in: FAZ vom 17.6.2000, S. 1-2.

schaftliche Reformprogramm Präsident Putins vom Jahr 2000¹⁰² und konnte zudem einen spürbaren Wirtschaftsaufschwung in der Russischen Föderation um die Jahrtausendwende wahrnehmen (vgl. Abb. 2). Vor diesem Hintergrund konnte die Bundesregierung nicht nur den Rückzug aus der Beratungsarbeit begründen; auch die russische Nachfrage nach deutschen Beratungsleistungen ließ spürbar nach. Das Transform-Programm wurde schließlich 2002 eingestellt, wenngleich Russland als Land mit „größerem Reformbedarf“ galt und weiterhin einzelne Beratungsprojekte durchgeführt wurden.¹⁰³

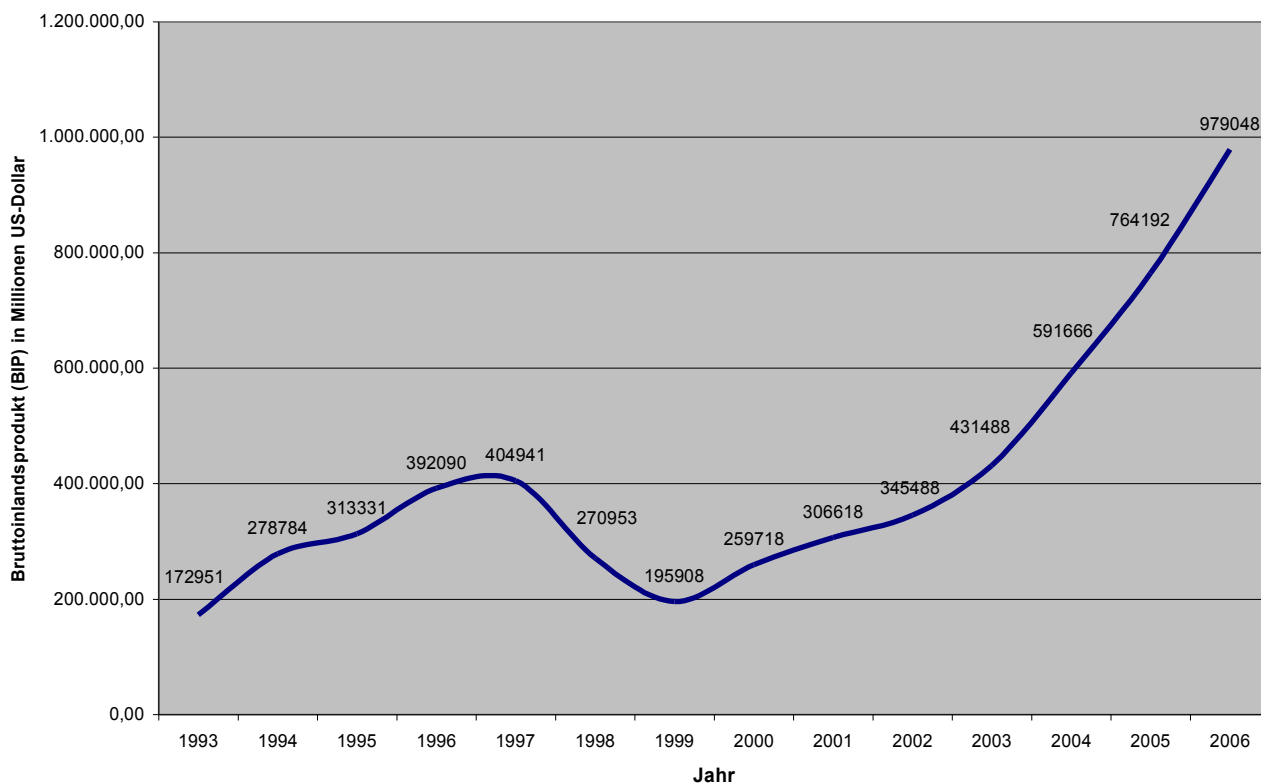


Abb. 2: Wirtschaftswachstum in Russland: BIP in Mio. US-Dollar, 1993-2006

nach UNECE Statistical Division Database

Insgesamt lassen sich ein Erfolg oder messbare Ergebnisse des Transform-Programms nicht bestimmen. In jedem Fall kann man jedoch bilanzieren, dass die Beratungshilfen die Entwicklung der russischen Wirtschaft sowie der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen positiv zu beeinflussen versuchten.¹⁰⁴

¹⁰² Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 12.2.2001; Meier 2004, S. 7.

¹⁰³ Touché 2003. Länder mit „größerem Reformbedarf“ waren auch die Ukraine, Lettland, Litauen und die Slowakei. So erhielt Russland 2003 noch einmal bilaterale Mittel i.H.v. 1 Mio. Euro für Maßnahmen, die auf erfolgreichen Transform-Projekten aufbauten (u.a. Katasterentwicklung, kommunale Selbstverwaltung), nach Informationen des BMZ und der KfW, www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_home/Fachthemen/TRANSFORM66/berblick88 (Zugriff 2.3.2007). BMWi und BMF fördern auch seit 2005 weiterhin Projekte vorzugsweise in Russland, Weißrussland und der Ukraine.

¹⁰⁴ So wurde zum Beispiel mit Transform-Mitteln eine von Experten kommentierte deutsche Ausgabe des russischen Zollkodex erstellt, vgl. Meier 2004, S. 13.

Darüber hinaus kamen sie der deutschen Wirtschaft auch direkt zugute, indem Unternehmen Beratungsaufträge übernommen haben: Die geschätzten zehn Euro pro Bundesbürger, die für Beratungsleistungen im Rahmen des Transform-Programms ausgegeben wurden, flossen sogar weitgehend nach Deutschland zurück, weil das Programm ganz überwiegend von deutschen Unternehmen umgesetzt wurde.¹⁰⁵

Besonderes Augenmerk legte die Bundesregierung auf die Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften.¹⁰⁶ Wie oben bereits aufgeführt, wurden dafür etwa 30% der Mittel des Transform-Programms aufgewendet (siehe Abb. 1). Mit der Gastarbeitnehmervereinbarung von 1993 sollte ein bereits 1989 geschlossenes Abkommen erneuert und erweitert werden.¹⁰⁷ Mit der Vereinbarung erhielten russische Arbeitnehmer, die in der Wirtschaft tätig waren, die Möglichkeit zu einem bis zu 18-monatigem Arbeitsaufenthalt in Deutschland, um ihre sprachlichen und beruflichen Kenntnisse auszubauen. Der Austausch sollte die Umstellung der Wirtschaft in Russland durch die Qualifizierung von jungen Arbeitskräften unterstützen. Um keine Hintertür für eine massive Arbeitsmigration nach Deutschland zu öffnen, wurde die Zahl der Gastarbeitnehmer auf jährlich 2.000 kontingentiert. Die Vermittlung der Antragsteller wurde der ZAV (Bundesanstalt für Arbeit) übertragen. Diese konstatierte 1997, dass die Arbeitsvermittlung nach Deutschland oft an den sprachlichen oder beruflichen Kenntnissen der Bewerber scheitere, und es nur zu rund 80 Vermittlungen im Jahr komme.¹⁰⁸ Nahezu die Hälfte der osteuropäischen Gastarbeitnehmer war zudem im Hotel- und Gaststättengewerbe beschäftigt.¹⁰⁹ Neben der beruflichen und sprachlichen Eignung führte die ZAV die begrenzte Bereitschaft der deutschen Arbeitgeber, osteuropäische Gastarbeitnehmer einzustellen, sowie die mangelnde Kenntnis über das Programm und die Bewerbungsprozedere in Russland für die geringe Nutzung der Austauschmöglichkeiten an.¹¹⁰ Insgesamt spielten die Gastarbeitnehmer im Vergleich zu Saison- und Werkvertragsarbeitern eine geringe Rolle im Spektrum osteuropäischer Arbeitskräfte in Deutschland.¹¹¹ Die Gastarbeitnehmervereinbarung erfüllte daher nur sehr begrenzt seinen Zweck, die Transformation der russischen Wirtschaftsstrukturen zu unterstützen.

¹⁰⁵ Touché 2003, S. 218.

¹⁰⁶ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 8; Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990 Art. 15; GE vom 21.11.1991.

¹⁰⁷ Es sollten nun v.a. Fachkräfte der Industrie, des Bank- und Versicherungswesens, des Buchprüfungs- und Steuerwesens und des Dienstleistungsbereichs angesprochen werden. Gastarbeitnehmer-Vereinbarungen gibt es außerdem mit Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Schweiz, der Slowakischen Republik, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn.

¹⁰⁸ BDWO 1998.

¹⁰⁹ Vgl. Dietz/Protsenko/Vincenz 2001, S. 33.

¹¹⁰ BDWO 1997 und 2002; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2005.

¹¹¹ Vgl. auch Dietz/Protsenko/Vincenz 2001, S. 33ff.

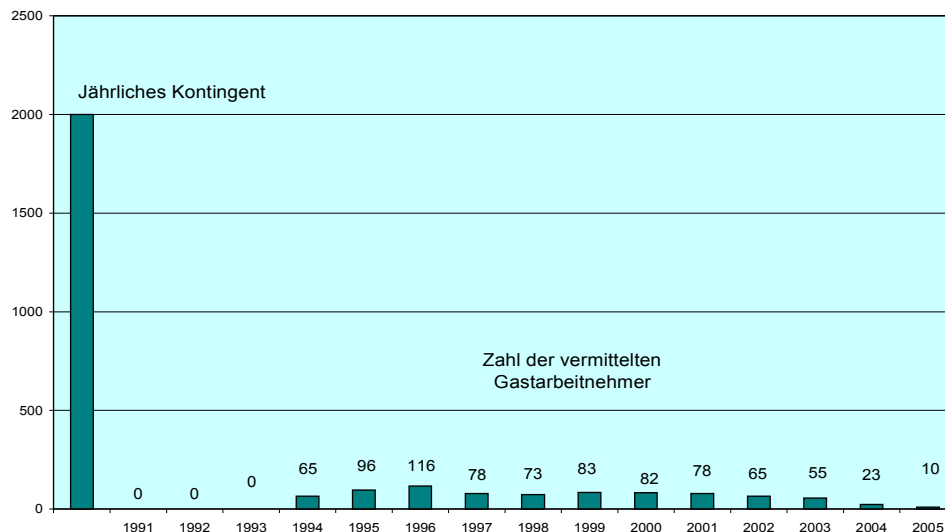


Abb. 3: Vermittlung von russischen Gstarbeitnehmern nach Deutschland, 1991-2005

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit, zitiert nach Bundesanstalt für Migration und Flüchtlinge 2005.

Einen neuen Auftrieb sollte der Fach- und Führungskräfteaustausch mit dem so genannten Präsidentenprogramm erhalten, welches Präsident Boris Jelzin 1997 ins Leben rief. Ziel war es, junge russische Manager im Ausland auszubilden.¹¹² Die Bundesregierung nahm die Initiative gern auf: So wurde das von der deutschen Wirtschaft eingerichtete Stipendienprogramm für russische Manager während der deutsch-russischen Regierungskonsultationen 1998 mit einer entsprechenden bilateralen Erklärung aufgewertet und seither auch mit öffentlichen Mitteln unterstützt.¹¹³ Das Programm, welches russischen Managern Betriebspraktika in Deutschland bot, wurde während der Regierungskonsultationen 2001, 2002 und 2003 von Präsident Wladimir Putin und Bundeskanzler Gerhard Schröder bis zuletzt 2007 verlängert.¹¹⁴ Die Bundesregierung wollte mit dem Managerprogramm einen Beitrag zur Modernisierung der russischen Wirtschaft leisten, welches auch die Vermittlung demokratischer Wirtschafts- und Verbandskultur einschließen sollte.¹¹⁵ Zugleich sollte es aber auch zur Festigung alter und Knüpfung neuer Geschäftsbeziehungen und damit zur Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen beitragen.¹¹⁶ Das Managerprogramm war wesentlich erfolgreicher als der in den neunziger Jahren versuchte Gstarbeitnehmeraustausch: Zwischen 1998 und 2005 hatten etwa 2650 russische Manager ein Praktikum in einem deutschen Unternehmen absolviert, welche sich mit Alumnivereinen geschäftliche Netzwerke schufen. Deutschland hat damit rund ein Drittel der ins westliche Ausland entsandten jungen russischen Führungskräfte aufgenommen.¹¹⁷

¹¹² Das Programm wurde auch als „Jelzin-Initiative“ bezeichnet.

¹¹³ Vgl. „Für Jelzin sind die Beziehungen zu Deutschland die vorrangigsten unter den vorrangigen“, o.A., in: FAZ vom 2.9.1997, S. 1-2; „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelingen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2; Tagesnachrichten des BMWi Nr. 11426 vom 28.6.2004. Aus dem Transform-Programm hat das BMWi zwischen 1998 und 2005 rund 26,2 Mio. Euro bereitgestellt, hinzu kamen noch Zuwendungen einiger Bundesländer.

¹¹⁴ „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003.

¹¹⁵ Vgl. „Herzog bietet Rußland Partnerschaft für das 21. Jahrhundert an“, o.A., in: FAZ vom 3.9.1997, S. 17; Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 28.10.2004; Meier 2004, S. 13.

¹¹⁶ Laut KfW, die mit der Durchführung des Projekts betraut war, bremste der Mangel an qualifizierten, mit westlichem Know-how ausgestatteten Managern zunehmend die Entwicklung der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen, vgl. Projektdarstellung der KfW, www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Laender_Programme_und_Projekte/Europa/Regionales_Engagement/Transform/Leuchtturmprojekt.jsp (Zugriff 3.9.2010); Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001.

¹¹⁷ Vgl. Meier 2004, S. 13.

3.2 Investitionen

Die Bundesregierung strebte den Ausbau der Industrie- und Wirtschaftsbeziehungen mit Russland an, die gegenseitig vorteilhaft und umfassend sein sollten.¹¹⁸ Die frühere Zusammenarbeit russischer und deutscher Unternehmen sollte wiederhergestellt werden, nachdem sie in den achtziger Jahren aufgrund von wirtschaftlichen Problemen in der Sowjetunion und wegen der politischen Turbulenzen in Osteuropa abgekühlt waren. Zu diesem Zweck wollten beide Länder die organisatorischen Voraussetzungen für Informations- und Kontaktmöglichkeiten für Unternehmen schaffen.¹¹⁹ In diesem Kontext muss der 1990 eingerichtete deutsch-russische Kooperationsrat gesehen werden.¹²⁰ Auch die von Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann 1992 initiierten Ost-West-Konferenzen sollten die Zusammenarbeit der deutschen Privatwirtschaft und den östlichen Reformstaaten verbessern helfen.¹²¹

Besonders die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit sollte gestärkt werden, schwerpunktmäßig die zwischen kleinen und mittleren Firmen. Pilotprojekten wurde dabei eine besondere Bedeutung beigemessen.¹²² Die Sektoren Land- und Werkzeugmaschinenbau, Konsumgüterindustrie und Infrastruktur wurden als besonders aussichtsreich für eine komplementäre Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern erachtet.¹²³ Eine große Bedeutung hätten aber auch die Konversion von Rüstungsbetrieben sowie Energie, insbesondere Öl und Gas. Auch bei der Erschließung und kommerziellen Nutzung des Weltraums und der Ressourcen der Weltmeere, beim Automobil- und Schiffsbau, in der Landwirtschaft, der Nahrungsmittelindustrie, der gesamteuropäischen Infrastruktur und in Wissenschaft und Technik sollte die Zusammenarbeit vorrangig ausgebaut werden. Hintergrund der Bemühungen um eine Stärkung der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit war die Einsicht der Bundesregierung, dass das Potenzial der deutschen Wirtschaft für den Aufbau der Marktwirtschaft in Osteuropa genutzt werden müsse, währenddessen sich die (westlichen) Regierungen auf die Beratung und auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen konzentrieren könnten.

Durch die Wiederherstellung der alten Wirtschaftsbeziehungen sollte der wirtschaftliche Strukturwandel in Russland, aber auch in den neuen Bundesländern, unterstützt und beschleunigt werden.¹²⁴ Deutsche Investitionen in Russland sollten auch dazu dienen, längerfristig die Deviseneinkünfte Russlands zu erhöhen und damit einen Beitrag zu dessen wirtschaftlichen Gesundung zu leisten.¹²⁵ Um eine regionale und subregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erleichtern, sollten Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft in Russland eingerichtet werden.¹²⁶ Außerdem vereinbarten Deutschland und Russland, sich gegenseitig beim Zugang zu internationalen Organisationen zu verhelfen, „denen eine Seite als Mitglied angehört, falls die andere Seite ein entsprechendes Interesse bekundet“ – in erster Li-

¹¹⁸ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 9; GE vom 21.11.1991; GE vom 16.12.1992.

¹¹⁹ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990.

¹²⁰ Vgl. Deutsche Botschaft Moskau 2005.

¹²¹ Vgl. Möllemann, Jürgen (Bundeswirtschaftsminister) am 4.5.1992; „Ost-West-Konferenz: Kooperation soll optimiert werden“, o.A., in: Handelsblatt vom 6.4.1992, S. 5; „Ost-West-Gipfel in Münster: Wieder Hermes für Moskau“, o.A., in: Handelsblatt vom 11.5.1992, S. 1; und „Ost-West-Wirtschaftsgipfel/Auslandsinvestitionen sollen intensiver gefördert werden“, o.A., in: Handelsblatt vom 11.5.1992, S. 10.

¹²² Vgl. Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 2, sowie „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem russischen Ministerpräsidenten am 14.7.1993“, PM der BuReg vom 14.7.1993.

¹²³ Im folgenden vgl. Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990 (Art. 11, 12, 13, 14 und 18) und GE vom 16.12.1992.

¹²⁴ GE vom 16.12.1992; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992.

¹²⁵ Ebd.; Deutsche Botschaft Moskau 2005.

¹²⁶ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990; GE vom 21.11.1991. In St. Petersburg wurde 1991 ein Delegiertenbüro eingerichtet, weitere folgten in verschiedenen Großstädten.

nie sicherlich mit Blick auf Russlands potenziellen Beitritt zu den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen wie der WTO.¹²⁷

In den folgenden Abschnitten sollen die beiden zentralen Zielsetzungen der Bundesregierung, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen sowie die Förderung von Investitionsvorhaben, näher beleuchtet werden.

3.2.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen

Die Bemühungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Investitionsbedingungen für die deutsche Wirtschaft in Russland konnten auf einem deutsch-sowjetischen Investitionsförder- und -schutzvertrag von 1989 aufbauen, welcher weiterhin galt. Im Nachbarschaftsvertrag war 1990 erneut unterstrichen worden, dass für Bürger, Unternehmen und bestimmte Einrichtungen günstige Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten geschaffen werden müssen. Dazu sollten auch vereinfachte Visumverfahren und Bewegungsfreiheit in Russland sowie die Erlaubnis zur Gründung von Unternehmensvertretungen zählen.¹²⁸

Trotz dieser vertraglich festgeschriebenen Erleichterungen für die unternehmerische Tätigkeit hat die Bundesregierung immer wieder an Russland appelliert, stabile Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen und Investitionshemmnisse abzubauen.¹²⁹ Während Jelzins Deutschlandbesuch im Mai 1994 hatte Wirtschaftsminister Rexrodt vor allem Besteuerungsprobleme sowie rechtliche Unsicherheiten angesprochen, die für die Industrie die größten Investitionshemmnisse darstellten.¹³⁰ Mit dem Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen wurde das Besteuerungsproblem 1996 einer Lösung zugeführt: Nunmehr wurden Steuerabzüge für Einkommen und Vermögen gegenseitig anerkannt und steuerliche Diskriminierungen abgeschafft.¹³¹ Außerdem sollten sich die zuständigen Behörden zur Erhöhung von Transparenz und Sicherheit gegenseitig über Änderungen in der Steuergesetzgebung informieren.

Das Problem der Rechtssicherheit blieb aber weiterhin bestehen. Russland galt Ende der neunziger Jahre als eines der unternehmerisch betrachtet risikoreichsten Investitionsziele, unter anderem im Hinblick auf Wechselkurse, Steuersystem, Rechtssicherheit und Eigentumssicherung.¹³² Während seines Besuchs in Moskau im Januar 1997 trug Bundeskanzler Helmut Kohl daher Klagen aus der deut-

¹²⁷ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 20.

¹²⁸ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 9 und 13; Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 6.

¹²⁹ Auch in der Gemeinsamen Erklärung vom Dezember 1992 ist der Aufruf nachzulesen, dass für wichtige Investitionsprojekte auch stabile Rahmenbedingungen geschaffen werden müssten.

¹³⁰ Vgl. „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2; „Jelzin-Besuch: Wirtschaft doch ein Thema“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15; „Russland keine Kredite mehr geben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15. Vertreter der Wirtschaft hatten sich vergeblich um eine offene Gesprächsrunde mit Jelzin und seinem Wirtschaftsminister bemüht.

¹³¹ Steuerabkommen vom 29.5.1996, Art. 23 und 24. Die Regelungen des Abkommens gelten für Geschäftsleitungen, Zweigniederlassungen, Geschäftsstellen, Fabrikationsstätten, Werkstätten und Bergwerke, Öl- und Gaslagerstätten, Steinbrüche und andere Stätten der Ausbeutung von Bodenschätzen.

¹³² Vgl. die Ausführungen von DIETZ/PROTSENKO/VINCENZ (2001, S. 19) mit Bezug zu Daten der Economist Intelligence Unit (2000); Höhmann/Meier/Timmermann 1997, die als Hauptinvestitionshemmnisse die Kriminalität, Korruption innerhalb der Behörden, Verfall der Zahlungsmoral und Vertragstreue, das Fehlen einer konsistenten Wirtschafts- und Außenhandelspolitik, Behördenwillkür und Kompetenzgerangel zwischen Zentralregierung und Regionen anführen; Nosova 1999 zu den Investitionsbedingungen und Reformbemühungen in Russland, und Weise et al. 1997 zu den instabilen ordnungspolitischen und makroökonomischen Voraussetzungen in den GUS-Ländern.

schen Wirtschaft über bürokratische Hemmnisse vor.¹³³ Auch Bundespräsident Roman Herzog nutzte seinen Staatsbesuch in Russland im Herbst 1997 dazu, darauf aufmerksam zu machen, dass die Rechtssicherheit bei der Anwendung der bestehenden Vorschriften und Gesetze mangelhaft sei. Er warnte davor, dass Investoren abgeschreckt würden.¹³⁴ Bundeskanzler Gerhard Schröder konstatierte gemeinsam mit Ministerpräsident Jewgenij Primakov im November 1998, dass das Interesse beider Seiten an deutschen Investitionen zwar groß sei, diese aber weit hinter den Erwartungen und Möglichkeiten zurück lägen.¹³⁵ So war die rechtliche Sicherheit von Investoren auch bestimmendes Thema der zweiten deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Februar 1999.¹³⁶ Die steten, aber erfolglosen Bemühungen der Bundesregierung, für die deutsche Wirtschaft Besserungen in den Investitionsbedingungen zu erwirken, standen während der gesamten neunziger Jahre in einem paradoxen Widerspruch zu Russlands großem Interesse an deutschen Investoren.¹³⁷ Die mangelnde Rechtssicherheit war sicherlich eine der wichtigsten Erklärungen dafür, dass die deutschen Investitionen in Russland zum Ende der neunziger Jahre noch immer weit hinter den deutschen Investitionen in anderen mittelosteuropäischen Transformationsstaaten zurücklag. So lag der Bestand an deutschen Direktinvestitionen in Russland zum Jahreswechsel 1994/1995 bei etwa 260 Mio. DM – gerade einmal knapp ein Zehntel dessen, was deutsche Unternehmen in jenen Jahren in Ungarn oder in Tschechien investierten.¹³⁸

Mit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin kam jedoch neue Hoffnung auf, dass beide Länder zunehmend konstruktivere Gespräche über die Investitionshemmnisse führen würden.¹³⁹ Und tatsächlich wurde das Thema zur Chefsache erhoben: Während der dritten Regierungskonsultationen im Juni 2000 vereinbarten Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin eine deutsch-russische Arbeitsgruppe für strategische Kooperation im Wirtschafts- und Finanzbereich, welche als Appellationsinstanz für die Problemlösung in den Wirtschaftsbeziehungen dienen sollte.¹⁴⁰ Die „Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen“ konstituierte sich am 26. Juli 2000 und traf sich im Abstand von drei bis vier Monaten im kleinen Kreis zu vertraulichen und sensiblen Fragen.¹⁴¹ Zentrale Aufgabe der Arbeitsgruppe war die Analyse der russischen Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Verbesserung der Investitionsbedingungen.¹⁴² Schwerpunktmäßig sollte es dabei um den Aufbau eines Mittelstandes, die Entwicklung des Bankensystems sowie um die Reform des Energiesektors, der Informations-, Kommunikations- und Hochtechnologie gehen.¹⁴³ Nach einer zunächst bescheidenen Bilanz – so habe die

¹³³ „Jelzin lässt sich von Kohl nicht umstimmen“, o.A., in: FAZ vom 6.1.1997, S. 1-2.

¹³⁴ Roman Herzog während seines Russland-Besuchs vom 31.8.-4.9.1997, zitiert in „Herzog bietet Rußland Partnerschaft für das 21. Jahrhundert an“, o.A., in: FAZ vom 3.9.1997, S. 17.

¹³⁵ Vgl. „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2.

¹³⁶ Vgl. „Namenslisten für Russland“, o.A., in: FAZ vom 18.2.1999, S. 4.

¹³⁷ Dies zeigte auch das große Interesse russischer Unternehmen auf der Hannover-Messe im April 1992, vgl. „Zuliefermesse: Internationales Angebot aus 38 Ländern“, o.A., in: Handelsblatt vom 1.4.1992, S. 25. Der frühere sowjetische Präsident Michail Gorbatschow appellierte seit 1992 persönlich an deutsche Unternehmer, mehr in Russland und anderen GUS-Ländern zu investieren, damit die Produktion und damit die inländische Versorgung sowie der Export wieder in Schwung kämen, vgl. „GUS: Gemeinsames Forum von IW und VNIKI über Wirtschaftsbeziehungen in Köln“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.5.1992, S. 8.

¹³⁸ Vgl. Weise et al. 1997, S. 71. Vgl. die Entwicklung der deutschen Investitionen in Russland in Abschnitt 3.2.2.

¹³⁹ Vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 21.1.2000.

¹⁴⁰ Vgl. „Erster offizieller Besuch Putins in Berlin“, o.A., in: FAZ vom 14.6.2000, S. 6; Deutsche Botschaft Moskau 2005.

¹⁴¹ „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermes-Deckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000; Meier 2004, S. 18. Aufgrund der Geheimhaltung sind keine Sitzungsprotokolle zugänglich. Auf deutscher Seite waren Staatssekretäre des Wirtschafts- und Finanzministeriums, der Vorsitzenden des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft sowie Vertreter des Auswärtigen Amtes benannt worden.

¹⁴² Vgl. ebd.; Meier 2004. Die weiteren Aufgaben sind die Förderung von „Leuchtturm-Projekten“, die Förderung des Exports sowie die Diskussion der Finanzierungsinstrumente.

¹⁴³ Meier 2004, S. 18.

Arbeitsgruppe zwar zur Konfliktentschärfung zwischen Russland und dem Pariser Club um Schuldenerleichterungen beigetragen, jedoch kaum „Leuchtturmprojekte“ vorangebracht – wurde das Mandat der Arbeitsgruppe um ein weiteres Jahr verlängert.¹⁴⁴ Schließlich wurde die Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen 2002 von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin in den Rang eines ständigen Organs der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen erhoben. Sie entwickelte sich zunehmend zu einer wichtigen Schaltstelle des wirtschaftspolitischen Dialogs beider Länder, die sich als deutlich effizienter und ergebnisorientierter herausstellte als der seit 1990 arbeitende Kooperationsrat unter Vorsitz beider Wirtschaftsminister.¹⁴⁵

Als zentrales Thema im deutsch-russischen Dialog über die Verbesserung der Investitionsbedingungen bildete sich die Reform des russischen Bankensystems heraus, wofür in der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen ein Unterausschuss gebildet wurde.¹⁴⁶ Während der Hannovermesse im April 2001 drängten sowohl Bundeskanzler Gerhard Schröder als auch Wirtschaftsminister Werner Müller auf weitere investitionsfreundliche Reformen, insbesondere im Bankensystem, da vor allem kleine und mittlere Unternehmen mit kleineren Investitionsprojekten unter dem mangelhaften Bankensystem in Russland litten. Doch auch für große Investitionsprojekte, die beide Regierungen als „Leuchtturmprojekte“ fördern wollten, seien starke russische Banken erforderlich.¹⁴⁷

Aber auch Investitionshemmnisse wie Probleme mit Bürokratie, Korruption, Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung bestanden weiter, wenngleich die Bundesregierung die sichtbaren Bemühungen der russischen Regierung seit der Präsidentschaft Wladimir Putins sehr begrüßte.¹⁴⁸ Insgesamt habe sich die Situation für deutsche Investoren laut Wirtschaftsministerium deutlich verbessert, zudem sei Russland noch immer ein „weitgehend unerschlossener Zukunftsmarkt“, und deutsche Produkte hätten ein hohes Ansehen in Russland.¹⁴⁹ Der Wille der russischen Regierung, die Investitionsbedingungen für ausländische Unternehmen tatsächlich zu verbessern, zeigte sich auch in der 2001 gemachten Ankündigung Russlands, eine Investitionsagentur zu schaffen, welche Investitionsvorhaben zügig und unbürokratisch unterstützen sollte.¹⁵⁰ Während sich die rechtlichen Grundlagen in Russland allmählich verbesserten, mahnte die Bundesregierung immer wieder die Rechtssicherheit in Russland an, die für das Vertrauen von Investoren unabdingbar war – so auch während der vom Wirtschaftsministerium organisierten ersten deutsch-russischen Investitionskonferenz im Oktober 2004.¹⁵¹

Währenddessen kündigte Präsident Wladimir Putin auf der Hannovermesse 2005, wo Russland offizielles Partnerland war, weitere Privatisierungen, eine Liberalisierung der Märkte, verstärkten Bürokratieabbau, Steuervereinfachungen und -erleichterungen sowie Infrastrukturverbesserungen für Unter-

¹⁴⁴ Vgl. Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23. April 2001.

¹⁴⁵ Die nur alle 2 Jahre stattfindenden Treffen des Kooperationsrates hatten bis zu 200 Teilnehmer und waren zudem eher für Kontaktaufnahmen und Projektgespräche zwischen Wirtschaftsvertretern angelegt. Seit seiner letzten Sitzung 2001 scheint der Kooperationsrat „eingeschlafen“ und von Fachkonferenzen und speziellen Foren abgelöst worden zu sein, vgl. Meier 2004, S. 18f.

¹⁴⁶ Die zwei anderen Unterausschüsse waren Hermes/Handelsfinanzierung und Schulden. Vgl. ebd.

¹⁴⁷ Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001; „Ministerpräsident Kasjanow zum Meinungsaustausch bei Bundeskanzler Schröder“, Meldung des Bundeskanzleramtes vom 24.4.2001.

¹⁴⁸ Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 21.5.2002; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.7.2002; Vortrag von Wolfgang Stopper (BMWi, Referat Russland und GUS), aus: BDWO 2002; Meier 2004, S. 20. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen siehe Vortrag von Karin Holloch (Praxis Gleiss, Lutz und Partner), aus: BDWO 2002.

¹⁴⁹ Vgl. Vortrag von Wolfgang Stopper (BMWi, Referat Russland und GUS), aus: BDWO 2002.

¹⁵⁰ „Deutsch-russischer Kooperationsrat erfolgreich“, PM des BMWi vom 14.2.2001. Bis 2004 ist die Investitionsagentur allerdings nicht geschaffen worden.

¹⁵¹ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 28.10.2004.

nehmen an.¹⁵² Auch wurde 2003 schließlich mit dem Abkommen zur Erleichterung des Reiseverkehrs das 1990 formulierte Ziel, die Aufenthaltsmodalitäten für Vertreter der Wirtschaft zu erleichtern, umgesetzt. Russland und Deutschland gewährten nun unter anderem Unternehmern und Geschäftsreisenden Visumserleichterungen, wodurch die unternehmerische Tätigkeit wesentlich erleichtert werden sollte.

3.2.2 Politische Flankierung von Investitions- und Kooperationsprojekten

Parallel zum Versuch, auf eine Verbesserung der Investitionsbedingungen in Russland hinzuwirken, hat die Bundesregierung auch Investitionsprojekte unterstützt und politisch flankiert. Auch die Auswahl der Teilnehmer von Wirtschaftsdelegationen, die Regierungsvertreter auf hochrangige Treffen begleitet haben, müssen in diesem Sinne interpretiert werden. Die Bundesregierung hat mit Vereinbarungen, Verträgen und Statements in deutsch-russischen Erklärungen auch Schwerpunkte in der Wirtschaftstätigkeit gesetzt („strategische Kooperationsbereiche“).

Von der Regierung Helmut Kohl wurde lediglich eine zurückhaltende Investitionsförderung betrieben, sicherlich mit Blick auf die schwierige gesamtwirtschaftliche Lage und die noch zu lösenden Strukturprobleme in Russland (siehe oben). Lediglich ein Abkommen über die Seeschifffahrt wurde 1991 mit Russland geschlossen. Es sollte zum einen die Handelsschifffahrt mit Russland fördern, zum anderen aber auch Investitionsmöglichkeiten eröffnen, zum Beispiel in Form von Gemeinschaftsunternehmen im Gütertransport und bei der Gründung und Expansion von Liniendiensten.¹⁵³ Von Anfang an betont wurde die Bedeutung der Zusammenarbeit auf dem Energie- und Rohstoffgebiet. Als Möglichkeiten hierfür wurden die Errichtung eines gemeinsamen Hütten- und Erzanreicherungskombinats, die gemeinsame Erschließung von Gaslagerstätten und die Gründung von Joint-Ventures in der Erdöl- und Erdgasindustrie vorgeschlagen.¹⁵⁴ Bundeskanzler Helmut Kohl hatte zu Beginn der neunziger Jahre außerdem den Vorschlag gemacht, westliche – und insbesondere deutsche – Firmen sollten sich bei der Sicherung russischer Atomkraftwerke und bei der Reparatur von Lecks in russischen Gas- und Ölleitungen engagieren. Kooperationen dieser Art kamen aber in erster Linie deshalb nicht zustande, weil Moskau darauf beharrte, seine Atomkraftwerke seien sicherer als westliche.¹⁵⁵ Darüber hinaus wurde während Präsident Jelzins Deutschlandbesuch im Mai 1994 der Bau einer Maschinenfabrik in Kamas (Tatarstan) besprochen.¹⁵⁶ Außerdem vereinbarte Wirtschaftsminister Günther Rexrodt mit seinem russischen Amtskollegen Alexander Schochin einen Auftrag im Wert von 500 Mio. DM für den Deutschen Waggon-Bau in Halle, welchem weitere Aufträge folgen sollten, die in den gemeinsamen Aufbau von Waggonbaukapazitäten münden sollten.¹⁵⁷

¹⁵² „Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin auf der Hannover-Messe 2005“, PM der BuReg vom 11.4.2005.

¹⁵³ Vgl. Abkommen über die Seeschifffahrt vom 7.1.1991 Art. 2, 3 und 7.

¹⁵⁴ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 1; GE vom 21.11.1991, Erklärung des Bundeskanzlers vor der Presse. Als wichtiges Pilotprojekt der Zusammenarbeit im Energiesektor galt das Gemeinschaftsunternehmen „Wolgodeminol“, vgl. GE vom 16.12.1992.

¹⁵⁵ „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2.

¹⁵⁶ „Jelzin-Besuch: Wirtschaft doch ein Thema“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15.

¹⁵⁷ „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

Die Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls appellierte stetig an die deutsche Unternehmerschaft, in Russland zu investieren, und bot dafür seit 1991 auch Bundesgarantien an.¹⁵⁸ Daneben sollte der 1990 von Präsident Boris Jelzin und Bundeskanzler Helmut Kohl initiierte und von beiden Wirtschaftsministerien geleitete deutsch-russische Kooperationsrat ein wichtiges Instrument der Investitionsförderung darstellen. In einem Kreis von mehr als 200 Teilnehmern diente der Kooperationsrat vor allem der Kontaktaufnahme und Gesprächen zwischen Politikern und Unternehmern.¹⁵⁹ Er beschäftigte sich neben Investitionen und Finanzierungsfragen allgemein vorwiegend mit den Bereichen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie sowie Energie.¹⁶⁰

Eine intensivere Investitionspolitik wurde seit der Amtsübernahme Gerhard Schröders von der Bundesregierung betrieben. Schon bei den ersten Regierungskonsultationen seiner Kanzlerschaft (Februar 1999 in Moskau) reiste der Bundeskanzler mit einer Gefolgschaft von Wirtschaftsvertretern und nutzte die Konsultationen zur Anbahnung von Kooperationsprojekten.¹⁶¹ Bei den Regierungskonsultationen im Juni 2000 in Berlin fand ein Spitzengespräch von Präsident Wladimir Putin und Kanzler Gerhard Schröder mit Vertretern der deutschen Wirtschaft statt.¹⁶² Außerdem wurden am Rande der Konsultationen vier große Wirtschaftsverträge unterzeichnet, drei davon mit dem staatlichen Energiekonzern Gazprom.¹⁶³ Während der fünften deutsch-russischen Regierungskonsultationen im April 2002 in Weimar waren acht Verträge und Wirtschaftsabkommen zwischen deutschen Unternehmen und dem russischen Staat verabschiedet worden, die bereits während eines Deutschlandbesuchs von Präsident Wladimir Putin im September des Vorjahres von Bundeskanzler Gerhard Schröder angekündigt worden waren.¹⁶⁴ Am Rande eines Unternehmer-Workshops des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft, an dem auch Wladimir Putin und Gerhard Schröder teilnahmen, wurden unter anderem Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Produktion von High-Tech-Sicherheitssystemen, in der Satellitentechnik, der Medizintechnologie, der Landtechnik sowie eine Vereinbarung auf dem Gebiet der Holzverarbeitung und Möbelindustrie unterzeichnet.¹⁶⁵

Die Bundesregierung, einschließlich der Bundeskanzler selbst, wies die deutsche Wirtschaft unermüdlich auf die noch nicht erschöpften Investitionspotenziale in Russland hin und ermunterte sie insbesondere zu Investitionen in der Hochtechnologie, der Dienstleistungsbranche, der Luftfahrt, Infrastrukturprojekten im Energie- und Verkehrsbereich und dem kommunalen Dienstleistungssektor.¹⁶⁶ Zeichen der Bemühungen insbesondere des Bundeswirtschaftsministeriums waren auch das deutsch-russische Wirtschaftsforum im Mai 2002 in Köln und die im Herbst 2004 veranstaltete, hochrangig besetzte deutsch-russische Investitionskonferenz, die sich vor allem an den Mittelstand richtete.¹⁶⁷

¹⁵⁸ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994a; „Rekordergebnis bei Investitions Garantien – Keine Schadensfälle 1991“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.2.1992, S. 15. Die Investitions Garantien gewährte die BuReg schon seit 1960 in diverse risikoreiche Länder.

¹⁵⁹ Meier 2004, S. 18f.

¹⁶⁰ „Deutsch-russischer Kooperationsrat erfolgreich“, PM des BMWA vom 14.2.2001.

¹⁶¹ „Freundliche Bekundungen. Schröder will Moskau Sicherheit, keine Kredite geben“, o.A., in: FAZ vom 18.2.1999, S. 4. In der Wirtschaftsdelegation befanden sich u.a. Vertreter der Commerzbank, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Westdeutschen Landesbank, von Daimler-Chrysler, Ruhrgas, Siemens und Volkswagen.

¹⁶² „Erster offizieller Besuch Putins in Berlin“, o.A., in: FAZ vom 14.6.2000, S. 6.

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ „Schröder und Putin für Kampf gegen internationalen Terrorismus“, PM der BuReg vom 25.9.2001.

¹⁶⁵ „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russland mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

¹⁶⁶ Vgl. Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001 und am 21.5.2002; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003.

¹⁶⁷ Deutsch-russische Investitionskonferenz vom 28.10.2004, vgl. „Die deutsch-russischen Beziehungen sind eine Erfolgsstory“, PM der BuReg vom 28.10.2004.

Thematischer Schwerpunkt der Investitionsförderung der rot-grünen Bundesregierung war allerdings der Energiesektor. Ziel der Bundesregierung war der Aufbau einer deutsch-russischen Energiepartnerschaft. Dabei hatte die Bundesregierung im Blick, dass die deutsche Industrie über ein großes Potenzial an innovativer Energietechnologie verfügte, während die russische Öl-, Gas- und Stromwirtschaft für ihre Modernisierung nach ausländischen Investoren suchte.¹⁶⁸ Im September 2003 fand auf Initiative der Bundesregierung ein deutsch-russisches Energieforum statt, auf dem deutsche Unternehmen zu einem Engagement in diesem Bereich ermuntert wurden. Das Thema Energie stand auch im Mittelpunkt der sechsten Regierungskonsultationen in Jekaterinburg im Oktober 2003. Die mitgereiste Wirtschaftsdelegation vereinbarte am Rande der Konsultationen fünfzehn „strategische Projekte“ im Wert von über einer Milliarde Euro.¹⁶⁹ Die Investitionsvorhaben waren vorwiegend im Energie- und Infrastruktursektor angesiedelt, so der Bau von zwei Gas- und Dampfkraftwerken (500 Mio. Euro) und einer Ammoniakanlage zur Produktion von Düngemitteln (400 Mio. Euro) sowie der Ausbau des Personen- und Güterverkehrs. Außerdem verabschiedeten die Unternehmen Ruhrgas und Wintershall mit Gazprom eine Absichtserklärung über den Bau einer Ostsee-Gaspipeline mit einem Investitionsvolumen von fünf bis sechs Mrd. Euro. Während des deutsch-russischen Wirtschaftsgipfels im Juli 2004 in Moskau vereinbarten Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin schließlich eine engere Zusammenarbeit im Energiesektor, insbesondere in der Gaswirtschaft.¹⁷⁰ Die Entwicklung von Gasressourcen in Russland und der Ausbau der Gasinfrastruktur seien von elementarer Bedeutung für die Abdeckung und Sicherheit der Gasversorgung in Deutschland und Europa, so Schröder und Putin.¹⁷¹ Erneut wurden zahlreiche Investitionsverträge mit einem Investitionsvolumen von etwa 6 Mrd. Euro unterzeichnet, die vor allem im Energiesektor angesiedelt waren.¹⁷² Die Bundesregierung vereinbarte mit der russischen Regierung, sich regelmäßig über den Fortschritt der Projekte auszutauschen und die „nicht kommerziellen Risiken“ so weit wie möglich zu minimieren.¹⁷³ Der damalige Ruhrgas-Chef Burckhard Bergmann formulierte es so: „Gute politische Beziehungen sind wichtig für die Entscheidung eines Produzentenlandes, Projekte gemeinsam zu entwickeln und Gas nach Deutschland zu lenken“, und das Verhalten der Bundesregierung „sehr hilfreich“ für sein Unternehmen.¹⁷⁴

Der Bundesregierung schwebte vor, dass sich die Energiezusammenarbeit nicht auf den Handel mit Energieressourcen beschränkt, sondern sie sollte auch die Förderung, die Erzeugung, die Verarbeitung, den Transport und die Verteilung von Energie einschließen.¹⁷⁵ Da diese Vision von der Energiepartnerschaft sowohl den Vorstellungen der russischen Regierung als auch den Interessen der

¹⁶⁸ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003; „Bundeskanzler Schröder im Interview mit ITAR-TASS“, PM der BuReg vom 7.10.2003.

¹⁶⁹ Unter anderem Vertreter von E.on/Ruhrgas, Wintershall, Deutsche Bahn, Lufthansa, Deutsche Bank, Daimler-Chrysler und Metro AG, vgl. „Schröder fährt die Ernte ein“, von Michael Inacker, in: FAZ vom 10.10.2003, S. 3; „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; Meier 2004, S. 12.

¹⁷⁰ „Bundeskanzler Schröder: Die deutsch-russischen Beziehungen waren noch nie so gut“, PM der BuReg vom 8.7.2004.

¹⁷¹ „Ausbau der energiewirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und Deutschland“, PM der BuReg vom 8.7.2004.

¹⁷² Allein der auf deutsche Investoren fallende Anteil am Bau der Ostsee-Gaspipeline wird auf 2 bis 2,5 Mrd. Euro geschätzt, womit es sich um das größte deutsch-russische Wirtschaftsprojekt seit mehr als zwei Jahrzehnten handelt. vgl. „Schröder stärkt Putin den Rücken“, o.A., in: FAZ.net vom 9.7.2004, www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~E0E5368B5A16B4EE5946D2D7B202D9969~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 17.5.2006), und „Bundeskanzler Schröder: Die deutsch-russischen Beziehungen waren noch nie so gut“, PM der BuReg vom 8.7.2004

¹⁷³ „Ausbau der energiewirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und Deutschland“, PM der BuReg vom 8.7.2004.

¹⁷⁴ Zitiert nach „Ruhrgas hält Investitionen in Russland trotz des Jukos-Skandals für sicher“, o.A., in: Netzeitung vom 21.1.2005, www.netzeitung.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/322097.html (Zugriff 26.1.2005).

¹⁷⁵ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 28.10.2004.

deutschen und russischen Energieunternehmen entsprach,¹⁷⁶ kam es schon bald zu entscheidenden Kooperationsverträgen: Auf der Hannovermesse im April 2005 unterzeichneten Gazprom und BASF ein Kooperationsabkommen, und Wintershall kündigte an, gemeinsam mit Gazprom das Juschnoje-Ruskoje-Feld in Westsibirien zu entwickeln, womit erstmals ein deutsches Unternehmen direkten Zugang zu den Gasvorkommen in Russland hatte.¹⁷⁷ Im September 2005 wurde schließlich im Beisein von Präsident Wladimir Putin und Bundeskanzler Gerhard Schröder ein Vorvertrag für den Bau der Ostsee-Gaspipeline von E.ON, BASF und Gazprom unterzeichnet.¹⁷⁸ Damit sicherte sich Deutschland einen privilegierten Zugang zu den russischen Gasressourcen in Europa.¹⁷⁹ Außerdem war sich die Bundesregierung darüber im Klaren, dass Russland dringend ausländische Investitionen in seine Energieinfrastruktur benötigte, um seinen Energieexport – auch nach Westeuropa und Deutschland – aufrecht zu erhalten.¹⁸⁰ Zudem stellten die Energiekooperationen, insbesondere das Projekt der Ostseepipeline, wichtige „Leuchtturmprojekte“ dar, die aus den sonst eher kargen Investitionsbeziehungen heraus stachen.

Die rot-grüne Bundesregierung wollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit aber auf mehrere Standbeine stellen und förderte daher auch Investitionen außerhalb der Energiebranche. Dabei standen der Hochtechnologiebereich wie Luft- und Raumfahrt, Informations-, Kommunikationstechnologien und Biotechnologien, die Automobil- und -zulieferindustrie, die Pharmaindustrie und der Dienstleistungssektor im Fokus. Aber auch für die Modernisierung der Infrastruktur und der industriellen Basis Russlands, die Wasser- und Abwasserwirtschaft, im Transportsektor sowie nicht zuletzt auf dem russischen Konsumgüter- und Dienstleistungsmarkt mit seinen rund 150 Mio. Verbrauchern sah die Bundesregierung Potenziale für die deutsche Wirtschaft.¹⁸¹ Die Bundesregierung erklärte für Investitionsvorhaben in diesen Bereichen ihre besondere Unterstützung, so zum Beispiel auf dem deutsch-russischen Wirtschaftsgipfel des Bundeswirtschaftsministeriums im Juli 2004.¹⁸² Auch die Regierungskonsultationen im Dezember 2004 wurden für die politische Flankierung von Investitionsvorhaben genutzt, insbesondere im Flugzeug- und Automobilbau; außerdem verabschiedete das Bundesministerium für Verkehrs-, Bau- und Wohnungswesen eine Gemeinsame Erklärung zur vertieften Zusammenarbeit mit dem russischen Verkehrsministerium, auf dessen Grundlage im Februar 2005 eine deutsch-russische Konferenz zur Wohnungssanierung und zur kommunalen Ver- und Entsorgung

¹⁷⁶ Vgl. „Ohne Alternative“, von Stefan Koch, in: HAZ vom 6.9.2005, S. 4; „Putin trifft Schröder und Merkel“, von Markus Zie-ner, in: Handelsblatt vom 8.9.2005, www.handelsblatt.com/politik/international/putin-trifft-schroeder-und-merkel;956436 (Zu-griff 30.4.2007); „Wenn Putin Gas gibt“, von Michael Thumann, in: Die Zeit Nr. 37/2005 vom 8.9.2005, www.zeit.de/2005/37/Energieprojekte (Zugriff 3.8.2006).

¹⁷⁷ „Putin: Neue Dimension der Zusammenarbeit mit Deutschland“, PM der BuReg vom 11.4.2004; „Putin und Schröder setzen auf Wirtschaft“, von Christine Skowronowski, in: FR vom 12.4.2005, S. 1; „BASF erschließt sibirisches Gasfeld“, o.A., in: FAZ vom 12.4.2005, S. 13.

¹⁷⁸ Vgl. „Ohne Alternative“, von Stefan Koch, in: HAZ vom 6.9.2005, S. 4, und „Von den Kosten des russischen Erdgases“, von Klaus-Helge Donath und Gabriele Lesser, in: taz vom 9.9.2005, S. 3. Die Schätzungen über das Investitionsvolumen gehen weit auseinander: Während die HAZ von 2 Mrd. Euro spricht, ist in der FR von 5 Mrd. Euro zu lesen (FR online vom 8.9.2005) und in der ZEIT nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur von 10 bis 12 Mrd. US-Dollar, vgl. „Wenn Putin Gas gibt“, von Michael Thumann, in: Die Zeit Nr. 37/2005 vom 8.9.2005, www.zeit.de/2005/37/Energieprojekte (Zugriff 3.8.2006). Aus-führlich zur Ostseegaspipeline siehe Götz 2005.

¹⁷⁹ Gerisch 2006. Allerdings ist umstritten, ob Deutschland seine Versorgungssicherheit mit der Ostsee-Gaspipeline erhöht. Götz (2005) argumentiert, dass die deutsche Versorgungssicherheit durch die Ostseegaspipeline nicht besser gewährleistet werden wird als durch den alternativen Ausbau des Landpipelinetzes.

¹⁸⁰ Vgl. Gerisch 2006.

¹⁸¹ Vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.7. 2004 und am 17.12.2004. Dies entsprach auch den Interessen der deutschen Wirtschaft, vgl. „Russischer Markt wird auch für Deutschland immer attraktiver“, Special-Mitteilung des BDI vom 11.4.2005.

¹⁸² Vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.7. 2004.

in St. Petersburg stattfand.¹⁸³

Einen vorläufigen Höhepunkt in den Investitionsbeziehungen stellte die Hannovermesse im April 2005 dar. In Anwesenheit von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin fanden nicht nur zahlreiche Vorträge, Präsentationen und Diskussionsforen statt. Es wurden außerdem Verträge zu Investitionsprojekten im Milliardenumfang unterzeichnet, unter anderem eine Vereinbarung von Siemens und den Russischen Eisenbahnen über den Bau von Hochgeschwindigkeitszügen in Russland.¹⁸⁴ Mit der während der Messe geschlossenen Gemeinsamen Erklärung über die strategische Partnerschaft auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Innovation wurde das Interesse der Bundesregierung an einer unternehmens- und praxisbezogenen Technologiekoooperation, besonders im Hochtechnologiebereich, erneut unterstrichen.¹⁸⁵ Außerdem wurde eine Regierungsvereinbarung zur Zusammenarbeit bei den Informations- und Kommunikationstechnologien unterzeichnet.¹⁸⁶

Ebenso wie die Regierung Helmut Kohl mit dem Kooperationsrat schuf die rot-grüne Bundesregierung ein hochrangiges deutsch-russisches Gremium, das für die Investitionsanbahnung und -förderung genutzt werden sollte: Die im Jahr 2000 gegründete „Strategische Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen“. Sie sollte „Leuchtturmprojekte“ vorantreiben, welche die Investitionsbeziehungen insgesamt beflügeln sollten.¹⁸⁷ Als wesentlich kleineres, effizienteres, und zeitnaheres Gremium sollte die Arbeitsgruppe den Kooperationsrat flankieren und sich insbesondere auf die Bereiche Energie, Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie konzentrieren.¹⁸⁸ Sie arbeitete problemorientiert und projektbezogen, sollte also konkrete und beispielhafte Investitionsprojekte voranbringen.¹⁸⁹ Zwischen 2000 und 2004 soll die Arbeitsgruppe industrielle Kooperationsprojekte im Wert von mehreren Mrd. Euro vorbereitet haben – sie war damit ein bedeutendes Instrument der bilateralen Investitionsförderung.¹⁹⁰ Wirtschaftsminister Werner Müller konstatierte nicht ohne Stolz, dass Deutschland mit keinem anderen Außenwirtschaftspartner „ein so hoch positioniertes Lenkungs-gremium“ habe.¹⁹¹

Neben strategischen Kooperationsbereichen förderte die Bundesregierung Investitionen auch regional.¹⁹² Dieses Ziel wurde allerdings in den 1990er Jahren nicht ernsthaft verfolgt, sicherlich auch aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage in Russlands Regionen. Bundeskanzler Gerhard Schröder empfahl den Bundesländern nach seinem Antrittsbesuch in Moskau im November 1998 auf Anregung des Gouverneurs Alexander Lebed hin, wirtschaftliche (und politische) Kontakte zu den

¹⁸³ Vgl. „Stolpe für Intensivierung von deutsch-russischen Verkehrs-, Bau- und Wirtschaftskooperationen“, PM des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 529/04 vom 21.12.2004.

¹⁸⁴ „Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin auf der Hannover-Messe 2005“, PM der BuReg vom 11.4.2005. In dem Vorvertrag wurde die Produktion von 60 ICE-Schnellzügen im Wert von 1,5 Mrd. Euro vereinbart. Im September 2005 hat die Russische Eisenbahn die Bestellung jedoch auf sechs Züge reduziert, vgl. „Russische Bahn stützt Siemens-Großauftrag zusammen“, von Lothar Deeg, in: Russland-Aktuell.RU vom 30.9.2005, www.aktuell.ru/russland/wirtschaft/russische_bahn_stuetzt_siemens-grossauftrag_zusammen_1260.html (Zugriff 8.4.2006).

¹⁸⁵ Vgl. GE über die strategische Partnerschaft auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Innovation vom 11.4.2005.

¹⁸⁶ „Putin: Neue Dimension der Zusammenarbeit mit Deutschland“, PM der BuReg vom 11.4.2004.

¹⁸⁷ Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 12.2.2001.

¹⁸⁸ Die AG besteht mit Staatssekretären aus dem Finanz- und Wirtschaftsministerien, dem Vorsitzenden des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft, den stellvertretenden russischen Wirtschafts-, Finanz- und Industrieministern und Beobachtern beider Außenministerien aus nicht mehr als 20 Personen und tagte allein von Juli 2000 bis April 2001 sechs mal, vgl. „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermes-Deckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000; Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001; Meier 2004, S. 18f.

¹⁸⁹ „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermesdeckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000; Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001; Meier 2004, S. 18.

¹⁹⁰ Zahlenangaben nach Meier 2004, S. 18.

¹⁹¹ Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 12.2.2001.

¹⁹² Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990; GE vom 21.11.1991;

russischen Regionen zu halten.¹⁹³ Dabei strebte die rot-grüne Bundesregierung vor allem Kontakte zu den reformorientierten Regionen an.¹⁹⁴ Das Bundeswirtschaftsministerium organisierte zu diesem Zweck Delegationsreisen, so 1999 in die Uralregion, 2000 nach Sibirien und 2001 nach Südrussland.¹⁹⁵ Und tatsächlich kann man eine Verschiebung der Investitionstätigkeit erkennen: Während 1997 noch drei Viertel der deutschen Direktinvestitionen nach Moskau gingen, flossen 1999 bereits 70% der deutschen Investitionen nach Russland in regionale Projekte.¹⁹⁶ Fraglich ist aber, ob hierbei die Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung oder aber die wirtschaftliche Sättigung des Großraums Moskau sowie weitere unternehmensinterne Gründe den größeren Einfluss auf die Investitionsentscheidungen hatten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Bundesregierung stetig um den Ausbau der deutsch-russischen Investitionsbeziehungen bemühte. Die wichtigsten Instrumente hierfür waren die politische Flankierung von Investitionsprojekten im Rahmen von hochrangigen Regierungszusammenkünften und Messen, sowie eigens initiierte Foren wie der Kooperationsrat und die strategische Arbeitsgruppe. Die Anstrengungen zur Investitionsförderung nahmen unter der rot-grünen Regierung spürbar zu, welche deutlicher als ihre Vorgängerregierung herauskehrte, dass Wirtschaft und Politik beim Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen „an einem Strang ziehen“ müssten.¹⁹⁷

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung der deutschen Investitionen in Russland, so scheinen sich die politischen Bemühungen darin widerzuspiegeln: Die Anzahl der in Russland tätigen deutschen Unternehmen hat sich zwischen 1993 und 2003 fast verzehnfacht,¹⁹⁸ und ein signifikanter Anstieg der Investitionen ist erstmals 1999 und erneut ab 2003 erkennbar (Abb. 4).

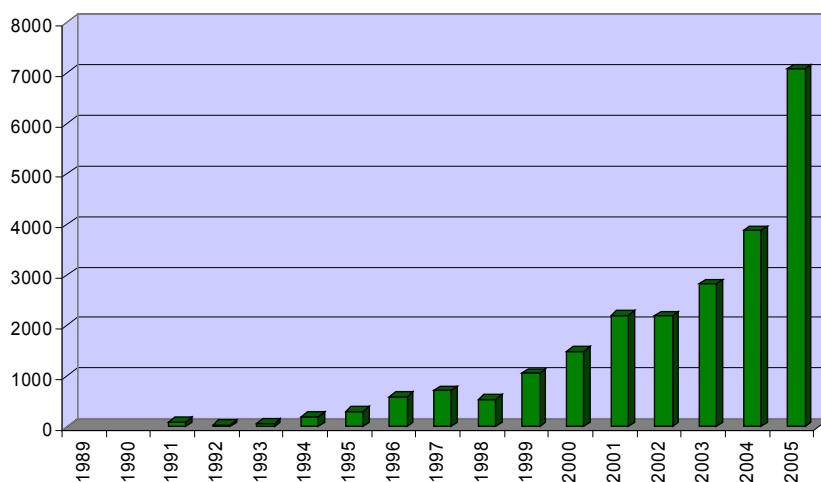


Abb. 4: Unmittelbare und mittelbare deutschen Direktinvestitionen in Russland, 1991-2005

In Mio. Euro – Daten von 1991-1998 entsprechend dem amtlichen Faktor von 1,9558 umgerechnet. Eigene Darstellung aufgrund von Daten der Deutschen Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik.

¹⁹³ Vgl. „Einzelheiten werden nicht besprochen, aber Jelzin präsentiert sich 'überaus informiert'“, von Günter Bannas, in: FAZ vom 18.11.1998, S. 3.

¹⁹⁴ Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000.

¹⁹⁵ Vgl. Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 12.2.2001.

¹⁹⁶ Angaben nach Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000; Deutsche Botschaft Moskau 2005.

¹⁹⁷ So Bundeskanzler Gerhard Schröder, zitiert nach „Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin auf der Hannover-Messe 2005“, PM der BuReg vom 11.4.2005.

¹⁹⁸ Im Jahr 2004 sollen etwa 4000 deutsche Unternehmen in Russland aktiv gewesen sein, vgl. Meier 2004, S. 10ff.

Es dürfen aber auch nicht der positive Einfluss des wirtschaftlichen Modernisierungsprogramms unter Präsident Wladimir Putin sowie der Wirtschaftsaufschwung in Russland außer Acht gelassen werden, welche die Investitionsbedingungen für deutsche Unternehmen verbesserten. Zudem zeigt die Vergleichsgröße Polen auf, wie sehr die deutschen Investitionen nach Russland noch immer hinter jenen in andere mittel- und osteuropäische Länder hinterherhinkten.¹⁹⁹ Wenngleich seit 2002/2003 auf starken Wachstumskurs, floss auch 2005 noch immer mehr deutsches Kapital nach Polen (und in andere mittelosteuropäische Länder) als nach Russland.

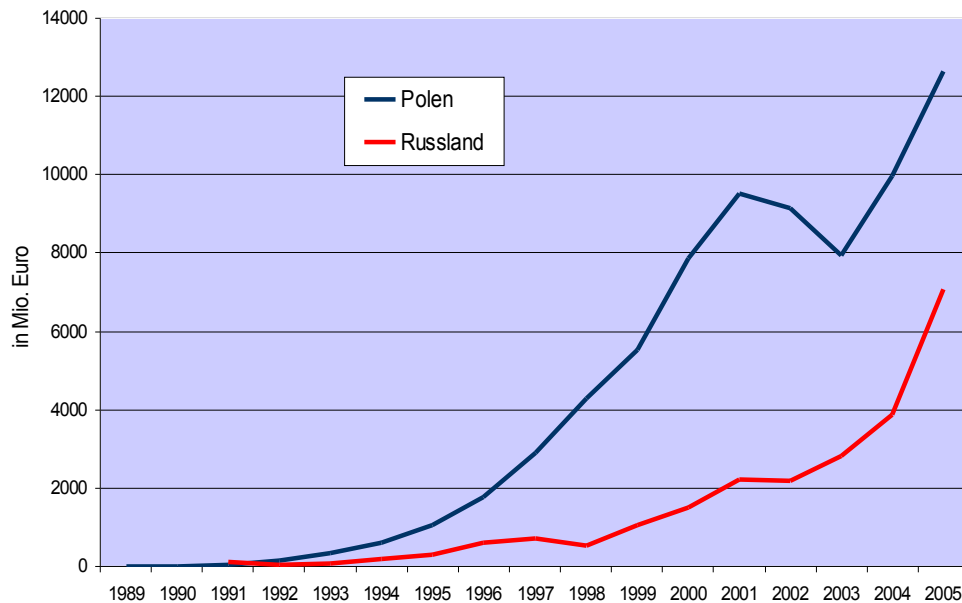


Abb. 5: Deutsche Direktinvestitionen nach Russland und Polen, 1991-2005

In Mio. Euro. Quelle: Eigene Darstellung, Daten der Deutschen Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik.

Außerdem lag die Bundesrepublik im Jahr 2005 mit einem Anteil von rund 10 Prozent gerade einmal auf dem sechsten Rang der ausländischen Direktinvestitionen in Russland (vgl. Abb. 6). Wenngleich der Trend steigend ist, so ist er dies auch bei den anderen ausländischen Investoren in Russland, und zunehmend holen auch bislang eher zurückhaltende Länder wie Frankreich und Indien auf.

¹⁹⁹ Detailliert zur Thematik siehe Dietz/Protsenko/Vincentz 2001.

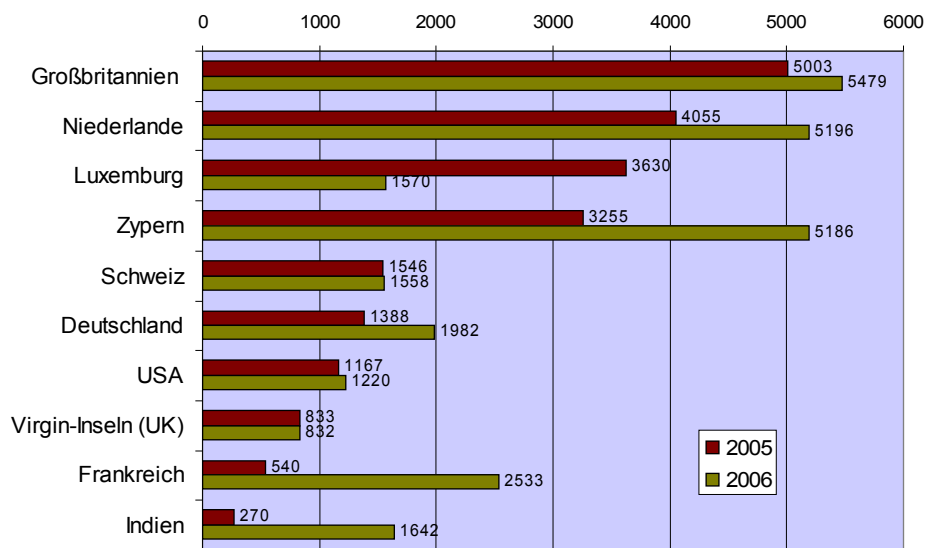


Abb. 6: Ausländische Investitionen in Russland nach Herkunftsländern, 2005 und 2006

In Mio. Euro. Quelle: Eigene Darstellung, Daten von Goskomstat.

Auch bei den akkumulierten Direktinvestitionen in Russland schafft es Deutschland bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nur auf Platz 5:

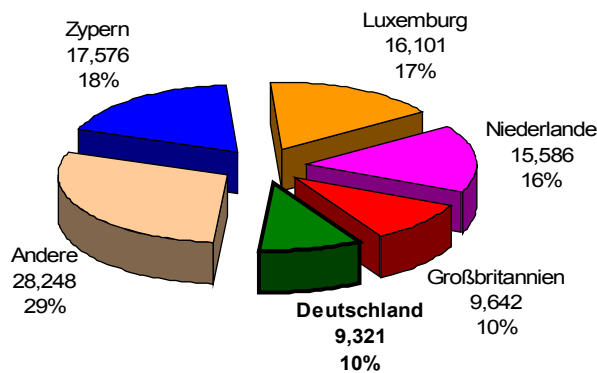


Abb. 7: Kumulierter Gesamtbestand ausländischer Direktinvestitionen in Russland

In Mio. US-Dollar und Prozent. Stand: September 2005. Quelle: eigene Darstellung aufgrund von Daten von Goskomstat.

Daher kann im Hinblick auf die Investitionen von einer privilegierten deutsch-russischen Kooperation keine Rede sein. Die Zahlen spiegeln auch wider, dass deutsche Unternehmen bei ihrer Investitionstätigkeit in Russland lange Zeit aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Risiken zögerlich waren und die Appelle und Unterstützung von Seiten der Bundesregierung nur bedingt ihr Engagement befördert haben.

3.3 Handel

Auch der deutsch-russische Handel sollte nach den Umbrüchen in Mittel- und Osteuropa gegenseitig vorteilhaft und umfassend neu gestaltet werden.²⁰⁰ Zunächst ging es jedoch darum, die gewachsenen Liefer- und Bezugsbeziehungen – vor allem des früheren RGW-Handels – aufrechtzuerhalten und möglichst neue Kontaktmöglichkeiten zu schaffen.²⁰¹ Dazu diente auch der 1990 geschaffene Kooperationsrat. Die Aufrechterhaltung und der Ausbau der Handelsbeziehungen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen sollten auch den wirtschaftlichen Strukturwandel in Russland und in den neuen Bundesländern unterstützen.²⁰² Außerdem wollte die Bundesrepublik Russland dabei unterstützen, Zugang zu den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen zu bekommen – in den Handelsbeziehungen vor allem mit Blick auf die Welthandelsorganisation (WTO).²⁰³ Ebenso wie in den Investitionsbeziehungen hat sich die Bundesregierung einerseits für günstige Rahmenbedingungen eingesetzt, und andererseits versucht, den deutsch-russischen Handel aktiv zu fördern, wie im folgenden näher dargestellt wird.

3.3.1 Verbesserung der Rahmenbedingungen des Handels

Im Nachbarschaftsvertrag hatten sich Russland und Deutschland 1990 zugesichert, gegenseitig günstige Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit zu schaffen. Sie wollten sich bemühen, günstige Voraussetzungen für den beiderseitigen Zugang von Exporteuren auf ihre Märkte zu schaffen. Handelshemmnisse jeglicher Art sollten weiter abgebaut und damit ein Beitrag zur Ausweitung und Diversifizierung der Handelsbeziehungen geleistet werden.²⁰⁴ Weiterhin wollten beide Länder Maßnahmen wie Werbung, Beratung, Factoring-Operationen²⁰⁵ sowie Seminare, Messen und Ausstellungen mit dem Ziel der Diversifizierung und qualitativen Verbesserung des Warenaustausches unterstützen.²⁰⁶

Ein erster wichtiger Schritt zur Erleichterung des Warenverkehrs war die Unterzeichnung des Vertrags über die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen im Jahr 1992. Dem Zollvertrag zufolge, der erst im Mai 1996 in Kraft trat, sollten sich die Zollverwaltungen gegenseitig Unterstützung leisten, um den Warenverkehr zwischen beiden Staaten zu erleichtern und zu beschleunigen, um eine genaue Erhebung der Zölle und der sonstigen Abgaben und eine zutreffende Anwendung von Vergünstigungen sicherzustellen sowie um Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften zu verhindern, zu ermitteln und zu verfolgen.²⁰⁷ Beide Länder haben sich dazu verpflichtet, die Zollformalitäten zu vereinfachen und sich über die geltenden Vorschriften und ihre Veränderungen, ihre Tätigkeiten und Fahndungserkenntnisse auszutauschen.²⁰⁸ Die russischen Zollvor-

²⁰⁰ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 9; GE vom 21.11.1991; GE vom 16.12.1992.

²⁰¹ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990. Vgl. auch Deutsche Botschaft Moskau 2005.

²⁰² GE vom 16.12.1992; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992.

²⁰³ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 20.

²⁰⁴ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 3.

²⁰⁵ Factoring ist eine Methode der Absatzfinanzierung, bei der die Lieferfirma ihre Forderungen aus Warenlieferungen einem Finanzierungsinstitut verkauft, das meist auch das volle Kreditrisiko übernimmt, vgl. Duden 5, Das Fremdwörterbuch, 7. Aufl., Mannheim 2001 [CD-ROM-Ausgabe].

²⁰⁶ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, 7.

²⁰⁷ Die Zollverwaltungen waren für Deutschland die Bundeszollverwaltung und für Russland das Staatliche Zollkomitee.

²⁰⁸ Zollvertrag vom 16.12.1992, Art. 2, 3 und 4.

schriften sowie die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen blieben aber aus Sicht der Bundesregierung weiterhin nicht zufriedenstellend. Sie mahnte daher im Laufe der neunziger Jahre immer wieder Besserungen auf russischer Seite an: So wurde die Erhöhung der russischen Importzölle zu Beginn des Jahres 1994 – noch vor Inkrafttreten des Zollvertrags – moniert.²⁰⁹ Auch die Reformen des russischen Zollverfahrens zu Beginn des Jahres 2001 wurden vom Bundeswirtschaftsministerium heftig kritisiert – sie stellten eine Komplizierung dar und führen daher zu großen Verzögerungen und steigenden Kosten im Warenverkehr.²¹⁰ Auch auf den deutsch-russischen Regierungskonsultationen im April 2002 wurde die Zollproblematik zwischen Finanzminister Hans Eichel und seinem russischen Amtskollegen erörtert, ohne jedoch zu konkreten Verbesserungsvorschlägen zu gelangen.²¹¹ Erst zögerlich – im September 2002 – zeigte sich die Bundesregierung zufrieden mit ersten Schritten der Besserung im Zollwesen, insbesondere bei den Zollsätzen und der Entbürokratisierung. Allerdings mahnte sie weiterhin eine bessere Umsetzung der geltenden Regelungen und die Bekämpfung der Korruption an.²¹²

Außerdem wollte sich Deutschland für temporäre besondere Maßnahmen des Handels- und Wirtschaftsverkehrs der Europäischen Gemeinschaft (EG) einsetzen, die den Marktzugang von sowjetischen Unternehmen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR erleichtern. Insbesondere die Zölle und Abgaben sollten zeitlich begrenzt ausgesetzt werden.²¹³ Dabei hatte die Bundesregierung sicherlich im Sinn, den völligen Zusammenbruch der bestehenden RGW-Handelsbeziehungen mit Blick auf die neuen Bundesländer zu verhindern. Während des G-7-Wirtschaftsgipfels in Tokio und bei dem anschließenden Arbeitstreffen des Bundeskanzlers mit Präsident Boris Jelzin in Irkutsk im Juli 1993 sicherte Bundeskanzler Helmut Kohl dem russischen Präsidenten zu, dass Deutschland den Abbau von Handelsschranken mit der EG unterstützen und damit auch einen Beitrag zur Einbindung Russlands in den Welthandel leisten wolle.²¹⁴ Und tatsächlich wurde Russland auf deutsche Initiative hin von der EG 1993 das allgemeine Präferenzsystem gewährt, womit der Handel Russlands mit den EG-Ländern deutlich erleichtert wurde.²¹⁵ Gegenüber Premierminister Viktor Tschernomyrdin äußerte der Bundeskanzler außerdem, dass sich Deutschland für den Abschluss eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit der EG noch vor Jahresende 1993 einsetzen wolle, welches Russland einen weitgehenden Zugang zum EG-Markt ermöglichen soll.²¹⁶ Dafür wollte die Bundesregierung insbesondere ihre Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1994 nutzen.²¹⁷ Auch dieses Vorhaben wurde von der EU maßgeblich auf deutsche Initiative im Jahr 1994 realisiert.²¹⁸ Die Bundesregierung wollte mit diesen Maßnahmen Russlands wirtschaftliche Gesundung und dessen zügige Einbindung in die

²⁰⁹ Auf der anderen Seite hat Russland zugleich seine quantitativen Importbegrenzungen gelockert, sodass der Einfluss auf den deutsch-russischen Handel insgesamt nicht eindeutig bewertet werden kann, vgl. „Russland keine Kredite mehr geben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15.

²¹⁰ Vgl. Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001.

²¹¹ Vgl. „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

²¹² Vgl. Vortrag von Wolfgang Stopper (BMW, Referat Russland und GUS), aus: BDWO 2002.

²¹³ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 1.

²¹⁴ „Kohl sagt Moskau Unterstützung zu“, o.A., in: FAZ vom 12.7.1993, S. 1, und Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 5.4.1993.

²¹⁵ Das Allgemeine Präferenzsystem bedeutet, dass die EU Russland zolltariflich wie Entwicklungsländer behandelt. Zu den Zollentlastungen der EU für Russland und andere GUS-Länder siehe ausführlich Weise et al. 1997.

²¹⁶ „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem russischen Ministerpräsidenten“, PM der BuReg vom 14.7.1993, aus: Bulletin Nr. 064/93 vom 16.7.1993.

²¹⁷ Dies sicherte Bundeskanzler Helmut Kohl dem russischen Präsidenten Boris Jelzin während dessen Deutschland-Besuches im Mai 1994 zu, vgl. „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

²¹⁸ Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland vom 24.6.1994, welches Russland im Handel mit der EU Meistbegünstigung einräumte und 1997 erneuert wurde.

Weltwirtschaft fördern: „Wir wissen, wie wichtig der Zugang zu unseren Märkten für die russische Wirtschaft ist.“²¹⁹

Ebenfalls der Verbesserung der Handelsbeziehungen sollten die in den neunziger Jahren abgeschlossenen Verträge dienen, die die Verkehrsverbindungen zwischen Russland und Deutschland verbessern und damit auch einen Beitrag zur gesamteuropäischen Infrastruktur leisten sollten. Das im Januar 1991 geschlossene Abkommen über die Seeschifffahrt erlaubte beiden Ländern gegenseitig, Fahrgäste und Güter zwischen ihren Häfen zu befördern. Es sollte die Entwicklung der Handelsschifffahrt unterstützen. Auch wurden Befrachtungs- und Schifffahrtsunternehmen zu einer engen Zusammenarbeit aufgefordert. Beim Zugang zu den Häfen und der Benutzung derselben sollten gleiche Bedingungen für alle gewährt und den Besatzungsmitgliedern die Einreise- und Aufenthaltsformalitäten erleichtert werden.²²⁰ So wie das Seeschifffahrtsabkommen den Frachtverkehr auf dem Seewege erleichtern sollte, hatte das Abkommen über den Luftverkehr vom Juli 1993 zum Ziel, den Warenverkehr auf dem Luftweg zu fördern. Dem Abkommen zufolge gewährten sich beide Länder Ein-, Aus- und Überflugrechte für Fluggäste, Fracht und Post.²²¹ Waren sollten zollfrei ein- und ausgeflogen und erzielte Einkünfte an die Hauptniederlassung im Heimatland überwiesen werden können.

In einer zum Abkommen gehörenden Gemeinsamen Erklärung wurde erklärt, dass der Flugplan zwischen beiden Ländern festgelegt und die Zahl von Fluglinien zur Beförderung von Fracht und Fluggästen limitiert werden soll.²²² Damit sollte verhindert werden, dass eine Seite die jeweils nationalen Fluglinien der anderen Seite zu stark verdrängt. Zusammen mit dem Luftfahrt-Abkommen wurde im Juli 1993 das deutsch-russische Abkommen über den internationalen Straßenverkehr geschlossen. Es regelte unter anderem die Genehmigungsverfahren für den transnationalen Güterverkehr²²³ und sollte den Ausbau des Straßenpersonen- und -güterverkehrs zwischen beiden Ländern und den Transitverkehr erleichtern und fördern. Der linienmäßige Binnenverkehr auf dem Landweg wurde wie bereits im Luftverkehr nicht erlaubt. Die Abkommen über den Schifffahrts-, Luft- und Straßenverkehr haben trotz aller Einschränkungen und Unzulänglichkeiten – besonders im Vergleich zum Verkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft – den Frachtverkehr zwischen Deutschland und Russland zu erleichtern und so den bilateralen Handel zu fördern versucht.

Schließlich hatten sich Deutschland und Russland zu Beginn der neunziger Jahre die Gründung von Unternehmensvertretungen gestattet und Erleichterungen bei der Bewegungsfreiheit und den Aufenthaltsformalitäten von Unternehmern verabredet. Konkret sollte das Visumverfahren für Reisen zu geschäftlichen und wirtschaftlichen Zwecken erheblich vereinfacht werden.²²⁴ Erst 2003 wurde dieses Versprechen mit dem Abkommen zur Erleichterung des Reiseverkehrs eingelöst. Es sollte Unternehmern durch den Verzicht auf förmliche Einladungen und den Erlass der Konsulargebühren deutliche Visumerleichterungen verschaffen.²²⁵

²¹⁹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994. Siehe auch Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001.

²²⁰ Abkommen über die Seeschifffahrt vom 7.1.1991, Art. 2, 3, 4, 8 und 11-14.

²²¹ Binnenflugverkehr im anderen Vertragsstaat (Kabotage) gestatten sie sich jedoch nicht.

²²² Gemeinsame deutsch-russische Erklärung zum Abkommen über den Luftverkehr vom 14.7.1993.

²²³ Keine Genehmigung war allerdings für die Beförderung von Gütern für Ausstellungen und Messen, Sport-, Theater- und Rundfunkveranstaltungen, Post sowie Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht unter 6 Tonnen erforderlich.

²²⁴ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 6; Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 9 und 13; GE vom 16.12.1992. Visumerleichterungen sollten auch für Reisen zu kulturellen und wissenschaftlich-technischen Zwecken geschaffen werden.

²²⁵ Vgl. Visa-Abkommen vom 10.12.2003. Die Erleichterungen werden auch Teilnehmern von Regierungsprogrammen, Kulturschaffenden, Sportlern, Wissenschaftlern, Jugendlichen und Schülern, Studenten, Sprachlehrern, Politikern und hohen Beamten gewährt.

Abgesehen von den Bemühungen um die Vereinfachung der Zollverfahren, der Transportwege und der unternehmerischen Tätigkeit im anderen Land gab es ein bilaterales Abkommen, welches den Handel in einem konkreten Bereich erleichtern sollte: das Nuklearhaftungsabkommen vom Juni 1998. Es gewährte deutschen Unternehmen, die Sicherheitstechnik für Atomkraftwerke nach Russland lieferten, eine umfassende Haftungsfreistellung nach einem möglichen nuklearen Unfall.²²⁶ Bislang waren Lieferungen von Sicherheitstechnik für russische Kernanlagen immer mit dem Risiko behaftet gewesen, für eventuelle nukleare Unfälle von der Russischen Föderation verklagt zu werden. Das Abkommen hatte zwar einerseits eine sicherheitspolitische Bedeutung, da die Bundesrepublik Deutschland ein großes Interesse an der Sicherheit russischer Atomkraftwerke hatte (siehe Kapitel 4). Auf der anderen Seite sollte das Abkommen aber schlicht die Lieferungen der entsprechenden deutschen Unternehmen erleichtern, für die der Export von Sicherheitstechnik eine bedeutende Rolle spielte.²²⁷

3.3.2 Handelsförderung und Hermes-Kredite

Viel aktiver als bei der Verbesserung der Handelsbedingungen zeigte sich die Bundesregierung bei der Handelsförderung mit verschiedenen Instrumenten der Handelspolitik. Neben den politischen Umbrüchen, die zu Unklarheiten in der Kompetenzverteilung und in der Gesetzgebung führten, war der Devisenmangel und die damit einhergehende eingeschränkte Importfähigkeit Russlands zu Beginn der neunziger Jahre das Haupthindernis für die Ostgeschäfte gewesen.²²⁸

Das wichtigste Handelsförderinstrument waren daher die Ausfuhrbürgschaften des Bundes, welche auch als Hermesbürgschaften bezeichnet werden.²²⁹ Die Ausfuhrbürgschaften sollten deutschen Unternehmen Chancengleichheit im internationalen Wettbewerb bei der Erschließung neuer oder bei dem Erhalt und Ausbau traditioneller Märkte sichern.²³⁰ Insbesondere mittelständischen Unternehmen sollte die Erschließung der mittel- und osteuropäischen Märkte erleichtert werden. Auch die Aufrechterhaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen der fünf neuen Bundesländer zu den Staaten Mittel- und Osteuropas, zu der sich die Bundesregierung im Einigungsvertrag (Art. 29) verpflichtet hatte, war ein wesentlicher Grund für die Hermespolitik der Bundesregierung in Osteuropa und Russland.²³¹ Für die neuen Bundesländer standen daher auch übergangsweise besondere Konditionen und festgelegte Kontingente für Hermesgeschäfte mit der UdSSR bereit;²³² außerdem stand die Bundesregierung in ständigem Kontakt mit der sowjetischen/russischen Regierung, um die Abnahme ostdeutscher Produkte zu sichern. Die Erhaltung von rund 700.000 Arbeitsplätzen in Ostdeutschland soll für das BMWi sogar die Hauptintention für die Vergabe von Hermes-Krediten für GUS-Geschäfte an der „äußersten Grenze des risikopolitisch Vertretbaren“ gewesen sein.²³³ Bei der Festlegung der Deckungspolitik im

²²⁶ Nuklearhaftungsabkommen vom 8.6.1998, Art. 3.

²²⁷ Vgl. die Äußerungen von Bundesumweltministerin Angela Merkel in „Erste deutsch-russische Konsultationen in Bonn“, o.A., in: FAZ vom 9.6.1998, S. 1.

²²⁸ Vgl. insbesondere „Der Bonner Bürgschaftsrahmen für die Republiken bleibt vorerst eng gesteckt“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.2.1992, S. 10.

²²⁹ Die Bundesregierung hatte die Geschäftsführung für die Ausfuhrleistungsgewährleistungen einem Konsortium unter Führung der Hermes Kreditversicherungs-AG übertragen, vgl. BMWi 2001.

²³⁰ BMWi 2000, Vorwort von Bundesminister Werner Müller.

²³¹ Nach TIMMERMANN (1994, S. 107) war der DDR-Außenhandel zu 39% auf die Sowjetunion ausgerichtet gewesen, und der Export der neuen Bundesländer nach Russland brach von 14,2 Mrd. DM (1990) auf 4,3 Mrd. DM (1992) ein.

²³² Vgl. Höhmann/Meier 1996, S. 11.

²³³ Vgl. BMWi 1990, S. 4, und die Debatte im Handelsblatt 1992, insbesondere „Möller-Brief an Bundeskanzler Kohl: Zusätzliche Flankierung für Ost-Lieferungen gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 20.8.1992, S. 4.

Interministeriellen Ausschuss (IMA) steht die Perspektive der langfristigen Kooperation mit den Partnerländern im Vordergrund – insofern kann man ein großes Interesse der Bundesregierung an dieser Region durchaus unterstellen.²³⁴ Im deutsch-sowjetischen Wirtschaftsabkommen vom November 1990 wurde festgehalten, dass für Exportgeschäfte in die Sowjetunion (später Russland) Ausfuhrleistungsgewährleistungen zu möglichst günstigen Bedingungen verfügbar gemacht werden sollen, um den Handel gerade in den Umbruchzeiten zu stabilisieren und zu fördern.²³⁵ So wurde für Russland 1992 ein Plafond in Höhe von 5 Mrd. DM und 1993 ein weiterer in Höhe von 4 Mrd. DM zur Verfügung gestellt.²³⁶ Problematisch bei der Handelsförderung mit Russland durch Hermesbürgschaften war lange Zeit, dass die russischen Unternehmen über zu wenige Devisen verfügten und der russische Staat teilweise die von der Bundesregierung eingeforderten staatlichen Garantien nicht erteilte oder aber bei den Zinszahlungen säumig wurde. So waren beispielsweise im Sommer 1992 vom Wirtschaftsministerium Grundsatzzusagen für Hermesbürgschaften in Höhe von 16 Mrd. DM an deutsche Exporteure gegeben worden, während nur 5 Mrd. DM für die GUS-Länder zur Verfügung standen und zudem die tatsächliche Vergabe aufgrund der Schwierigkeiten Russlands bei den Zahlungsdiensten und den Staatsgarantien in Frage stand. So scheiterten zahlreiche Ostgeschäfte, und vor allem in den neuen Bundesländern wurde monatelang auf Halbe produziert.

Das gesamte Hermes-Konzept wurde in Bezug auf die GUS in Frage gestellt, und zwischen der Bundesregierung und den einschlägigen Wirtschaftsverbänden entbrannte eine Debatte um neue Finanzierungskonzepte wie den Kompensationshandel oder die Gründung von Handelsgesellschaften.²³⁷ Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann bemühte sich daher Anfang der 1990er Jahre in mehreren Russlandreisen um bessere Perspektiven für die wirtschaftliche Gesundung in Russland und um die Ausschöpfung von Möglichkeiten für die deutsche Exportwirtschaft, insbesondere die der neuen Bundesländer.²³⁸ Bundeskanzler Helmut Kohl machte dem russischen Präsidenten im Mai 1994 bei dessen Deutschland-Besuch auch keine weiteren finanziellen Zusagen, zumal der zur Verfügung stehende Hermesplafond gar nicht ausgeschöpft worden war.²³⁹ Das Vergabeverfahren für Kreditgarantien wurde 1994 verschärft, nachdem Russland erklärt hatte, seine Neuverschuldung gegenüber ausländischen Kreditgebern vermindern zu wollen.²⁴⁰ Russland wollte fortan bei der Verteilung von Staatsgarantien, die für Exportgeschäfte mit Hermes-Deckung notwendig waren, restriktiver und vorsichtiger vorgehen. Mitte der neunziger Jahre wurden die Hermes-Deckungen nur noch im Rahmen des Vertretbaren vergeben und die Plafonds aufgrund der schwierigen Situation in Russland weiterhin nicht ausgeschöpft.²⁴¹

²³⁴ Zur Deckungspolitik des IMA siehe BMWi 1999, S. 8ff. Dem IMA gehören BMWi (federführend), BMF, AA und BMZ an. Außerdem sind die Hermes Kreditversicherungs-AG sowie die PwC Deutsche Revision AG mit Mandaten sowie Vertreter der Außenwirtschaft und des Bankgewerbes, die KfW, die AKA Ausfuhrkreditgesellschaft mbH und der Bundesrechnungshof mit Sachverständigen vertreten, vgl. BMWi 2001.

²³⁵ Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 4.

²³⁶ Für Länder, für die aus Risikogesichtspunkten beschränkte Deckungsmöglichkeiten bestehen, wird ein Höchstbetrag der insgesamt zu übernehmenden Deckungen festgesetzt, d.h. ein Plafond eingerichtet. Er gilt in der Regel für Kreditgeschäfte mit Laufzeiten über 12 Monate. Mitte 2003 wurden für Russland die Plafondbeschränkungen aufgehoben.

²³⁷ Ausführlich dazu vgl. Kapitel 8.

²³⁸ Beispielhaft Jürgen Möllemanns Russlandreise Anfang Februar 1992, vgl. „Möllemann will den Handel wieder in Schwung bringen“, o.A., in: Handelsblatt vom 31.1.1992, S. 8.

²³⁹ „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2.

²⁴⁰ So prüfte der IMA fortan die russischen Bankengarantien streng im Einzelfall und anerkannte nur wenige Banken pauschal als Geschäftsgaranten, vgl. AGA Reporte Nr. 54 (Juni 1994) und Nr. 55 (April 1995).

²⁴¹ Im Detail nachzulesen in den Jahresberichten der Euler Hermes-Kreditversicherungs-AG sowie Brücker 1996.

Als eine Art Kompensation für die Flaute bei den Hermesgeschäften kann der Kredit in Höhe von vier Mrd. DM betrachtet werden, den die Bundesregierung Russland im März 1996 gewährte. Obwohl er nicht im Rahmen der Hermes-Exportbürgschaften vergeben wurde, hatte sich die Bundesregierung für den Großteil des Kredites (ca. 90%) verbürgt. Eine Milliarde DM davon sollte sich direkt in Aufträgen für die deutsche Wirtschaft niederschlagen.²⁴²

Die russische Banken- und Finanzkrise im August 1998 hatte einen weiteren dämpfenden Effekt auf die Handelsbeziehungen. Wegen „Störungen in der Zahlungsabwicklung“ und wegen der allgemein unübersichtlichen Lage in Russland setzte der IMA am 17. August 1998 die weitere Ausnutzung der noch freien Plafond-Summe aus. Deckungsmöglichkeiten gab es 1998 und 1999 nur eingeschränkt, zudem musste einigen russischen Banken die Anerkennung für Hermes-Absicherungen widerrufen werden.²⁴³ Die Vergabe einzelner Hermes-Deckungen begründete das Wirtschaftsministerium mit der „besonderen Rolle der Bundesrepublik Deutschland als wichtigstem Handelspartner Russlands“. Es habe sich gezeigt, dass dem Instrumentarium der Ausfuhrleistung des Bundes gerade in schwierigen Aufbau- und Umbruchzeiten und bei gravierenden Veränderungen wichtiger Märkte eine erhebliche Bedeutung zukomme.²⁴⁴ Allerdings hätten die Bemühungen, „bei den ehemaligen Staatshandelsländern den Aufbau privatwirtschaftlicher Strukturen zu unterstützen“, einen gewissen Rückschlag erlitten.²⁴⁵

Neue Deckungsmöglichkeiten auf der Basis von Staatsgarantien wurden nun von der Regelung für die entstandenen Schäden und dem Abschluss einer Umschuldungsvereinbarung abhängig gemacht.²⁴⁶ Nachdem im Juli 2000 ein – im Rahmen der neu geschaffenen Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen verhandeltes – Umschuldungsabkommen mit einem Volumen von 16 Mrd. DM unterzeichnet und eine grundsätzliche politische Übereinkunft zur Regelung der Hermes-Schadensfälle gefunden worden war, stellte der IMA auch umgehend wieder Deckungsmöglichkeiten in Höhe von einer Milliarde DM (ca. 500 Mio. Euro) zur Verfügung.²⁴⁷ Dies war nicht nur im Interesse der Bundesregierung, die ihre schwierigen Finanzbeziehungen zu Russland klären wollte, sondern auch im Interesse der deutschen Wirtschaft gewesen, welche ein massives Interesse an einer Revitalisierung der Wirtschaftsbeziehungen hatte.²⁴⁸ Die Hermesgeschäfte mit Russland litten aber weiter unter einer Reihe von Problemen: Nachdem Russland seinen Schuldendienst gegenüber den Gläubigern des Pariser Clubs ausgesetzt hatte, wurden die Bürgschaften Anfang 2001 zurückgehalten.²⁴⁹ Zudem vergab Russland nach der Finanzkrise zögerlicher als zuvor Staatsgarantien, und die endgültige Regelung der Schadensfälle zog sich hin. Außerdem forderte die Bundesregierung zur besseren Einschätzung der Bürgschaftsrissen die Einbindung des russischen Endabnehmers in die Rückzahlungsverpflichtung sowie mehr

²⁴² 3 Mrd. DM waren als Zahlungs- und Budgethilfe zur Unterstützung der russischen Reformen vorgesehen, die einen IWF-Kredit ergänzen sollten, vgl. „Russland-Kredit soll deutschen Unternehmen Aufträge einbringen“, o.A., in: FAZ vom 8.3.1996, S. 18.

²⁴³ Hermesdeckungen gab es noch für Projektfinanzierungen und Exporte auf Basis von Gegengeschäften sowie für kurzfristige Geschäfte mit privaten Bestellern, sofern diese eine hervorragende Bonität auswiesen, vgl. AGA Report Nr. 900 – Sonderdruck GUS (April 2000). Die 1999 übernommenen Deckungen beschränkten sich auf den kurzfristigen Bereich (mit einem Zahlungsziel bis zu 6 Monaten), vgl. BMWi 2000.

²⁴⁴ BMWi 1999, Vorwort von Bundesminister Werner Müller.

²⁴⁵ BMWi 1999; AGA Report Nr. 74 (Oktober 1998).

²⁴⁶ Es ging vor allem um drei große Hermesgeschäfte, die Russland nicht mehr bedient hatte und einen Schaden von 500 Mio. DM verursacht haben, vgl. AGA Report Nr. 900 – Sonderdruck GUS (April 2000); BMWi 2001.

²⁴⁷ „Regelung offener Finanzfragen ermöglicht Wiederaufnahme von Hermesdeckungen für Exportkredite nach Russland“, Meldung des BMWi vom 26.7.2000; BMWi 2001.

²⁴⁸ Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000.

²⁴⁹ „Deutsch-russischer Kooperationsrat erfolgreich“, PM des BMWA vom 14.2.2001.

Transparenz bei den russischen Unternehmen.²⁵⁰

Während der Hannovermesse im April 2001 wurde der Durchbruch eingeläutet: Nachdem Russland seinen Schuldendienst wieder aufgenommen hatte und Verhandlungen über die „bevorstehende endgültige Lösung der Hermes-Schadensfälle“ begonnen wurden, konnte der Hermesplafond in Höhe von einer Milliarde DM wieder ohne Einschränkungen genutzt werden.²⁵¹ Auch die Stabilisierung der wirtschaftlichen und politischen Lage und der wirtschaftliche Aufwärtstrend in Russland führten 2001 zu einer deutlichen Steigerung der übernommenen Hermesdeckungen und zur Normalisierung bei den Bankengarantien.²⁵² Russlands Bereitschaft zur Lösung der anhängigen Altschadensfälle und sein zunehmend verlässlicher Schuldendienst, aber auch die gesteigerte Nachfrage bewogen die Bundesregierung im April 2002 dazu, den Plafond auf 2 Mrd. DM zu verdoppeln und die Vergabemodalitäten weiter zu lockern.²⁵³ Außerdem stimmte sie der Höherstufung Russlands im OECD-Kreditranking zu, sodass sich die Gebühren für Hermesdeckungen um etwa 20% verbilligten.²⁵⁴ Später stimmte die Bundesregierung einer weiteren Höherstufung zu und hob Mitte 2003 die Obergrenze des Hermesplafonds für Russlandgeschäfte auf, sodass die deutsche Exportwirtschaft fortan für ihr Russlandgeschäft sämtliche Finanzierungsformen in Anspruch nehmen konnte.²⁵⁵ Die Deckungen wurden vor allem im Telekommunikationssektor, im Maschinenbau, im Stahl-, Chemie- und Energiesektor und in der Landwirtschaft vergeben.²⁵⁶ Im Jahr 2005 lag Russland – wie zuletzt 1997, vor der russischen Finanzkrise – an der Spitze der Länder mit dem höchsten Deckungsvolumen.²⁵⁷ Die seit 2001 betriebene Hermespolitik der Bundesregierung hat gewiss einen Teil dazu beigetragen, dass der bilaterale Warenaustausch einen Wachstumsschub erhielt (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Exporte nach Russland und Anteil hermesgedeckter Exporte, 1992-2005

Jahr	Exporte nach Russland in Mio. Euro	davon hermesgedeckte Exporte in Mio. Euro*
1992	3.249	k.A.
1993	5.825	k.A.
1994	5.498	k.A.
1995	5.264	k.A.
1996	5.857	k.A.
1997	8.402	1.866,2
1998	7.420	1.619,3

²⁵⁰ BMWi 2001.

²⁵¹ Vgl. Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001.

²⁵² Zunächst wurden die staatlichen Banken Vneshtorgbank und Sberbank als Garanten generell anerkannt, später weitere Banken, vgl. AGA Reporte Nr. 88 (Januar 2002), Nr. 115 (Januar 2005), Nr. 118 (März 2005), Nr. 126 (September 2005) und Nr. 143 (September 2006); BMWi 2002.

²⁵³ BMWi 2002, Vorwort von Wirtschaftsminister Werner Müller; AGA Report Nr. 90 (Mai 2002).

²⁵⁴ Meier 2004, S. 10.

²⁵⁵ Ebd.; AGA Report Nr. 95 (Juli 2003).

²⁵⁶ Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2004; Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2005.

²⁵⁷ Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2006.

Jahr	Exporte nach Russland in Mio. Euro	davon hermesgedeckte Exporte in Mio. Euro*
1999	5.057	394,9
2000	6.659	363,9
2001	10.268	596,3
2002	11.374	983
2003	12.120	799
2004	14.988	1.419,7
2005	17.278	1.729,4

* Für die Jahre bis 1996 konnten keine zuverlässigen Daten ermittelt werden. Quelle: Deutsche Bundesbank, Hermes-Reporte.

Neben der Handelsförderung durch die Hermespolitik hat sich die Bundesregierung auch darum bemüht, den bilateralen Handel durch politische Flankierung zu fördern. Ebenso wie bei der Investitionsförderpolitik wurde dies unter der Regierung Helmut Kohl jedoch kaum praktiziert. Lediglich ein Großgeschäft wurde von der Bundesregierung maßgeblich in die Wege geleitet und unterstützt: ein Auftrag zur Lieferung von Eisenbahnwaggons des Deutschen Waggon-Bau (Halle/Saale) mit einem Wert von 500 Mio. DM im Jahr 1994. Wirtschaftsminister Günther Rexrodt hatte den Auftrag nicht nur mit seinem Amtskollegen Alexander Schochin auf höchster politischer Ebene verhandelt, sondern auch finanzielle Sonderkonditionen der staatlichen Absicherung gewährt.²⁵⁸

Unter der rot-grünen Bundesregierung von Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde die Handelsförderung – ebenso wie die Investitionsförderpolitik – wesentlich offensiver betrieben. Während der Wirtschaftsgespräche des Bundeskanzlers im Juli 2004 in Moskau erklärten Kanzler Schröder und Präsident Putin, dass sie die energie- und hier insbesondere die gaswirtschaftlichen Beziehungen ausbauen wollten und begrüßten ausdrücklich die Zusammenarbeit des staatlichen Gasunternehmens Gazprom und der E.ON Ruhrgas AG.²⁵⁹ Bundeskanzler Gerhard Schröder erklärte mehrfach, dass sich für den Ausbau der Handelsbeziehungen neben dem Energiesektor vor allem die Bereiche Infrastruktur, Telekommunikation, Kraftwerkstechnik und Dienstleistungen anböten.²⁶⁰ So wurden solche Geschäfte auch öffentlich unterstützt: Während der Regierungskonsultationen im Dezember 2004 in Hamburg wurden in Anwesenheit beider Staatsoberhäupter ein Abkommen über die Lieferung von Schnellzügen nach Russland sowie weitere Wirtschaftsverträge vorbereitet.²⁶¹ Während der Hannovermesse im April 2005 vereinbarten beide Regierungen schließlich eine enge Zusammenarbeit bei den Informations- und Kommunikationstechnologien. Außerdem unterzeichnete die russische Vnesheconombank

²⁵⁸ „Jelzin-Besuch: Wirtschaft doch ein Thema“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15, und „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

²⁵⁹ „Ausbau der energiewirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und Deutschland“, PM der BuReg vom 8.7.2004.

²⁶⁰ „Schröder stärkt Putin den Rücken“, o.A., in: FAZ.net vom 9.7.2004, www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297C-C6E16FFC8B4/Doc~E0E5368B5A16B4EE5946D2D7B202D9969~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 17.5.2006); Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 17.12.2004.

²⁶¹ Vgl. „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004. Der Vertrag zwischen der russischen Regierung und der Siemens AG über den Bau von 60 Hochgeschwindigkeitszügen mit einem Auftragsvolumen von 1,5 Mrd. Euro wurde während der Hannovermesse 2005 unterzeichnet.

am Rande der Messe Rahmenkreditverträge für Exportgeschäfte mit der Deutschen Bank und mit der AKA Ausfuhrkreditgesellschaft.²⁶² Bundeskanzler Gerhard Schröder hob hervor, dass die Handelsbeziehungen zu Russland weiter ausbaufähig seien und begrüßte in diesem Zusammenhang die Pläne zur Gründung einer deutsch-russischen Handelskammer in Moskau.²⁶³

Auch Deutschlands bekundetes Interesse an Russlands WTO-Beitritt²⁶⁴ muss im Kontext der Handelsförderung gesehen werden. Dabei war nicht die Erschließung des russischen Marktes für die deutsche Exportwirtschaft von fundamentaler Bedeutung, sondern die Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Russlands, denn nur mit einer höheren Wirtschaftskraft würde Russland als Abnehmer deutscher Exporte auch ins Gewicht fallen. Deutschland erhoffte sich vom WTO-Beitritt Russlands vor allem eine stabile und nach den Regeln des freien Welthandels funktionierende Erweiterung der Handelsbeziehungen und damit verbundene positive Rückwirkungen auf das Wachstum in Deutschland.²⁶⁵

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Bundesregierung mit dem Instrument der Exportkreditgarantien und, allerdings erst nach der Jahrtausendwende, durch die politische Flankierung um einen Ausbau der deutsch-russischen Handelsbeziehungen bemüht hat. Auch konkrete Felder der Zusammenarbeit wurden durch Regierungsvereinbarungen befördert, so zum Beispiel die Informations- und Kommunikationstechnologien. Die handelsfördernden Maßnahmen der Bundesregierung spiegeln in der Entwicklung der deutsch-russischen Handelsbeziehungen wider: Im Laufe der 1990er Jahre wurden sie – entsprechend den Erwartungen der Bundesregierung – zumindest stabilisiert,²⁶⁶ um anschließend deutlich zu wachsen (vgl. Abb. 8).

²⁶² „Putin: Neue Dimension der Zusammenarbeit mit Deutschland“, PM der BuReg vom 11.4.2005.

²⁶³ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 10.4.2005.

²⁶⁴ Vgl. Johnston 2003, S. 10.

²⁶⁵ Hishow 2003, S. 15.

²⁶⁶ Wirtschaftsminister Günther Rexrodt, zitiert nach „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2.

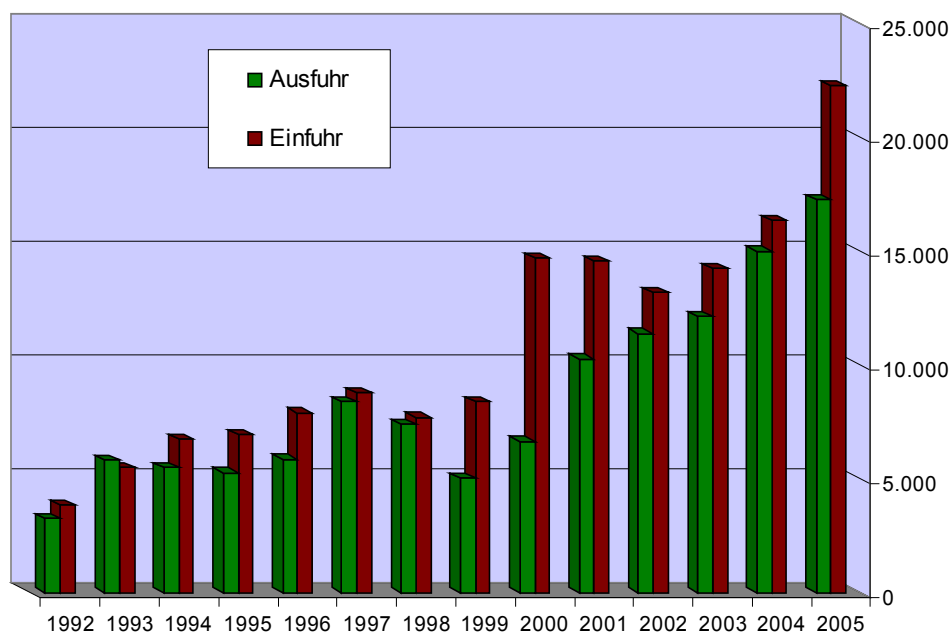


Abb. 8: Entwicklung des deutsch-russischen Handels 1992-2005

In Mio. Euro. Datenquelle: Deutsche Bundesbank.

Die leichten Exportrückgänge von 1994 und 1995 könnten in Zusammenhang mit der Erhöhung von russischen Importzöllen Anfang 1994 stehen,²⁶⁷ ebenso wie die Zuwächse 1996 und 1997 mit der Kreditvergabe von 1996 begründet werden können. Auch der Durchbruch in der Hermespolitik scheint sich im Export niedergeschlagen zu haben. Insgesamt muss die Wirkung der Handelsförderpolitik der Bundesregierung jedoch als eher bescheiden betrachtet werden, gab es doch eine Reihe von anderen Faktoren, die die Handelsbeziehungen beeinflussten: So ermöglichte der Wirtschaftsaufschwung in Russland ab etwa 2000 erst, dass sich immer mehr russische Verbraucher die teuren deutschen Fertigprodukte auch leisten konnten.²⁶⁸ Auch nahm der Anteil der hermesgedeckten Exporte im Zeitverlauf ab und spielte gerade in der großen Exportwachstumsphase seit 2000 eine eher bescheidene Rolle. Auch die deutlichen Importzuwächse aus Russland ab dem Jahr 2000 muss man eher auf die gestiegenen Rohstoffpreise denn auf wachsende Handelsmengen zurückführen.²⁶⁹

Das Ziel der Bundesregierung, die traditionellen Handelsbeziehungen der DDR mit der Sowjetunion im Handel zwischen den neuen Bundesländern und Russland zu erhalten, wurde jedoch klar verfehlt. Trotz der Bevorzugung von ostdeutschen Händlern in der Hermespolitik brachen die Exporte nach der Auflösung des RGW Anfang 1991 weitestgehend zusammen: Während die DDR 1990 noch Waren im Wert von 17,7 Mrd. DM in die UdSSR exportierte, waren es bei den neuen Bundesländern in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion 1995 nur noch 3 Mrd. DM.²⁷⁰

Mit einem Anteil von 2,2 % am Export und 3,5 % am Import war Russland 2005 für die Bundesrepublik nur ein mäßig wichtiger Handelspartner, wenngleich seine Bedeutung kontinuierlich

²⁶⁷ „Russland keine Kredite mehr geben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15.

²⁶⁸ Ähnlich argumentiert DIE ZEIT: „Russland spricht deutsch“, von Michael Thumann, in: Die Zeit Nr. 1/2001 vom 4.1.2001, www.zeit.de/2001/01/200101_putin_schroeder.xml (Zugriff 22.9.2005).

²⁶⁹ MEIER (2004) argumentiert allerdings, dass das Handelswachstum vor allem bei den deutschen Exporten auf tatsächlich enormen Anstiegen bei den gehandelten Gütermengen beruhe.

²⁷⁰ Vgl. Weise et al. 1997, S. 42.

wuchs.²⁷¹ Anders sieht es aus der russischen Perspektive aus: Deutschland war bei den Einfuhren Russlands Handelspartner Nummer eins, bei den Ausfuhren die Nummer zwei hinter den Niederlanden.²⁷² Da die Importe aus Russland vorwiegend aus Rohstoffen und davon mehrheitlich aus Öl und Gas bestehen, kann man zumindest die Intention der Regierung Gerhard Schröder, eine Energiepartnerschaft aufzubauen, als erfolgreich betrachten: Der prozentuale Anteil Russlands bei der Rohöleinfuhr betrug 2005 etwa 30% (mit kasachischem Öl, das über russische Pipelines transportiert wird: 37%) und bei der Erdgaseinfuhr 38%, bei beiden Energieträgern mit steigender Tendenz.²⁷³ Die Bewertung der engen Energiehandelsbeziehungen wird jedoch kontrovers diskutiert.²⁷⁴

3.4 Die Entwicklung der wirtschaftlichen Kooperation 1991-2005

Nach den Umbrüchen von 1989-91 wurde die Transformation der russischen Wirtschaft aktiv von der Bundesregierung unterstützt, zum einen im Interesse des sozialen Friedens in der Region, zum anderen aber auch, um die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wieder zu beleben. Dabei spielte eine große Rolle, dass Deutschland aufgrund seiner geografischen Lage und seiner Erfahrungen (mit der Vereinigung und der sozialen Marktwirtschaft) von Russland als Modernisierungspartner erwünscht war. Die Bundesrepublik hat Russland durch Gelder für den Truppenabzug, mit humanitärer Hilfe, Krediten, dem Transferrubelmoratorium (1992-2000) und mehreren Schuldenerleichterungen im Rahmen des Pariser Clubs in den neunziger Jahren enorm unterstützt. Die Schuldenerleichterungen zielten darauf ab, Russlands Transformationsphase finanziell zu entlasten, aber dennoch seinen Schuldendienst zu gegebener Zeit einzufordern. Dabei war der Bundesregierung wichtig, die reformorientierten Kräfte in Russland zu unterstützen, die internationale Kreditwürdigkeit Russlands zu erhöhen und deutschen Unternehmen Möglichkeiten zur Wirtschaftstätigkeit zu bieten. In erster Linie aufgrund des enormen bereits betriebenen finanziellen Aufwandes wandte sich die rot-grüne Bundesregierung seit 1998 von der monetären Unterstützung weitestgehend ab und zielte darauf ab, den Transformationsprozess durch die Wirtschaftsleistung privater Investoren zu fördern. Mit dem Wirtschaftsaufschwung und dem politischen Willen von Präsident Wladimir Putin konnten die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ab etwa dem Jahr 2000 allmählich von den aufgelaufenen finanziellen Belastungen befreit werden. Neben rein monetären Leistungen für Russland war die Bundesregierung aber auch bei der Beratung Russlands im Transformationsprozess aktiv. Vor allem mit dem Transform-Programm sollten die Verwaltungs- und Arbeitsmarktstrukturen, der privatwirtschaftliche Sektor und das wirtschaftliche Führungspotenzial gefördert werden. Die Beratungsleistungen nahmen ab Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich ab und wurden nach der Jahrhundertwende sukzessive eingestellt. Grund dafür waren Engpässe im Bundeshaushalt, aber auch die Reforminitiativen in Russland seit der Präsidentschaft Putins. Lediglich die Fortbildung von Führungspersonal wurde bis zum Ende des Untersuchungszeitraums intensiv weiter gefördert.

²⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt 2006; PM des Statistischen Bundesamtes Nr. 160 vom 10.4.2006; und „Russischer Markt wird auch für Deutschland immer attraktiver“, Special-Mitteilung des BDI vom 11.4.2005.

²⁷² Statistisches Bundesamt 2006.

²⁷³ „Russischer Markt wird auch für Deutschland immer attraktiver“, Special-Mitteilung des BDI vom 11.4.2005; Götz 2004, siehe auch Heinrich 2006. Der BDI setzt die Zahlen um ein paar Prozentpunkte tiefer an.

²⁷⁴ Die Kontroverse dreht sich in erster Linie darum, inwiefern sich Deutschland in eine Abhängigkeit von Russland begeben hat oder vielmehr einen bevorzugten Zugang zu Energiequellen erworben hat, vgl. Götz 2004, Heinrich 2006.

Um Russland als Absatzmarkt und als Produktionsstandort nutzen und gleichzeitig seine Modernisierung voranzubringen, drängte die Bundesregierung während des gesamten Untersuchungszeitraums auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen. Zu Beginn der neunziger Jahre waren zwar Erleichterungen für unternehmerische Tätigkeiten vertraglich vereinbart worden, allerdings blieben die Rahmenbedingungen wegen der mangelhaften Umsetzung der geltenden Gesetze, aufgrund der weit verbreiteten Korruption, der Bürokratie und der Rechtsunsicherheit in Russland mangelhaft. Auch die Krise im Sommer 1998 und die lange ausgebliebene Bankenreform bremsten die Investitionstätigkeit deutscher Unternehmer. Erst mit der Amtsübernahme Präsident Putins und seinem wirtschaftlichen Reformprogramm sowie mit der Einrichtung der Strategischen Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin kam es zu spürbaren Verbesserungen der Investitionsbedingungen, so dass auch die deutschen Investitionen in Russland nach der Jahrtausendwende einen deutlichen Aufschwung erlebten. Neben dem Interesse, die Investitionsbedingungen für private wirtschaftliche Akteure stetig zu verbessern, hat die Bundesregierung auch Investitionen, besonders in für sie strategischen Kooperationsbereichen sowie Großinvestitionen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten angebahnt und unterstützt. Dies geschah vor allem durch die politische Flankierung von Investitionsprojekten durch Regierungskonsultationen und politische Spitzentreffen, durch deutsch-russische Erklärungen zwischen Ministerien und durch institutionelle Arrangements, vor allem die Strategische Arbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen. Diese Investitionsförderpolitik wurde vor allem seit der rot-grünen Regierungsübernahme und seit Putins Präsidentschaft betrieben. Während die energiepolitische Zusammenarbeit von Anfang an angestrebt worden war, kamen zu den anfänglichen strategischen Kooperationsbereichen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie, industrielle und infrastrukturelle Instandhaltung und Maschinenbau nach der Jahrtausendwende die Dienstleistungsbranche, Infrastruktur und Verkehr und der Hochtechnologiesektor hinzu.

In den Handelsbeziehungen ging es der Bundesregierung darum, den bilateralen Warenaustausch während der schwierigen Umbruchphase in Russland zu stabilisieren und auszubauen. Diesem Ziel dienten vor allem die staatlichen Ausfuhrbürgschaften (Hermeskredite), welche sowohl Exporteure vor den hohen Geschäftsrisiken schützen als auch russischen Abnehmern als Anreiz dienen sollten, deutsche Waren zu kaufen. Wenngleich die Bürgschaften in schwierigen Zeiten – besonders infolge der russischen Finanzkrise 1998-99 und bei den Zahlungsstörungen in der Schuldentilgung 2001 – nur eingeschränkt vergeben wurden, haben sie über den gesamten Untersuchungszeitraum einen maßgeblichen Teil des deutschen Exports nach Russland finanziell abgestützt. Mit dem Instrument der Ausfuhrbürgschaften verfolgte die Bundesregierung vor allem das Ziel, deutschen Unternehmen bei der Erschließung des russischen Marktes zu helfen und damit auch einen Beitrag zum Erhalt des Produktionsstandortes Deutschland zu leisten. Außerdem versuchte die Bundesregierung damit auch ihrem Ziel gerecht zu werden, den Strukturwandel in den neuen Bundesländern zu fördern, da Hermesgeschäfte mit einem signifikanten Anteil an Unternehmen aus den neuen Bundesländern bevorzugt behandelt wurden. Ebenso wie in den Investitionsbeziehungen hat die Bundesregierung – vor allem unter der rot-grünen Regierung seit 1998 – den Handel auch durch politische Flankierung zu fördern versucht, vor allem in Form von öffentlichkeitswirksamen Geschäftsabsprachen in Anwesenheit des Bundeskanzlers und des russischen Präsidenten. Außerdem versuchte die Bundesregierung, den Handel – und hier insbesondere den Export – in bestimmten Wirtschaftssektoren zu fördern. Herausragend sind ihre Bemühungen um eine engere energiewirtschaftliche Zusammenarbeit, die 2004 in ei-

ner deutsch-russischen Erklärung gipfelten. Bundeskanzler Gerhard Schröder setzte sich ab 2003 auch für eine enge Handelszusammenarbeit in der Hochtechnologie und in der Dienstleistungsbranche ein. Diese Branchenorientierung ist insofern nicht verwunderlich, als dass WEISE et al. (1997) zufolge einige Experten bereits Mitte der neunziger Jahre errechneten, dass das deutsche Handelspotenzial in Russland im Gegensatz zu dem anderer westlicher Ländern ausgeschöpft sei – bis auf den Rohstoff- und Dienstleistungssektor. Auch der Faktor Devisensituation – und damit Importfähigkeit – ließ die Bundesregierung nicht ihren Glauben an Russland als wichtigen Handelspartner verlieren.²⁷⁵

Als Grundlage prosperierender Handelsbeziehungen bemühte sich die Bundesregierung um günstige Rahmenbedingungen. Beispielhaft hierfür ist der Zollvertrag 1992. Aufgrund der mangelnden Umsetzung und wegen anhaltender Probleme mit der Bürokratie und der Korruption drängte die Bundesregierung jedoch bis in das neue Jahrtausend hinein immer wieder auf eine Verbesserung der Situation, die sich erst mit Putins wirtschaftlichem Reformprogramm allmählich einstellte. Auch die Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen Deutschland und Russland sowie im gesamteuropäischen Kontext sollte einen Beitrag zur Handelserleichterung leisten (Abkommen über die Schifffahrt, Luft- und Straßenverkehr 1991 sowie 1993). Das Nuklearhaftungsabkommen von 1998 entlastete deutsche Exporteure von Sicherheitstechnik umfassend von der Haftung nach einem möglichen nuklearen Unfall in Russland und erleichterte damit dem Handel in dieser Branche. Schließlich sollte das Reiseerleichterungsabkommen von 2003 zur Mobilität von Geschäftsleuten beitragen. Auch die Integration Russlands in die Weltwirtschaft wurde gefördert, um seine wirtschaftliche Transformation zu unterstützen. Die Bundesregierung setzte sich daher Anfang der neunziger Jahre für die Öffnung des EG-Markts für Russland und ab Ende der neunziger Jahre für dessen WTO-Beitritt ein.

Insgesamt strebte die Bundesregierung eine Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu Russland an. Gerade die Entwicklung der neuen Bundesländer sollte dadurch auch gefördert werden. Bis Mitte/Ende der neunziger Jahre standen die vertragliche Festlegung von günstigen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit im Vordergrund, wie zum Beispiel mit dem Zollvertrag, den Verträgen zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen und dem Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Ebenfalls auf die neunziger Jahre konzentrierten sich die Modernisierungsbemühungen für Russland, die dann von verstärktem privatwirtschaftlichem Engagement abgelöst werden sollten. Die komplexe Modernisierung Russlands und seine Einbindung in die Weltwirtschaft war dabei ein gemeinsames deutsch-russisches Interesse. Genuin deutsche Interessen waren die Erschließung des russischen Marktes für die deutsche Wirtschaft, die sichere Versorgung Deutschlands mit Energie und Rohstoffen aus Russland und die Nutzung Russlands als günstigem Produktionsstandort und Absatzmarkt.²⁷⁶ Die enge Verbindung von Wirtschaft und Politik zeugte dabei von der Einschätzung der Bundesregierung, dass sich der Ausbau der privatwirtschaftlichen Wirtschaftsbeziehungen aufgrund der lange Zeit schwierigen Bedingungen in Russland ohne politische Unterstützung kaum von selbst tragen würde.²⁷⁷ Diese Notwendigkeit blieb aus einem anderen Grund auch zu den Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs in Russland bestehen, nämlich aufgrund der

²⁷⁵ Vgl. Weise et al. 1997, S. 46ff., und zur Devisensituation der Sowjetunion Scheibe (Hrsg.) 1988.

²⁷⁶ So fasst MEIER (2004, S. 16f.) die „deutsche“ Interessenlage zusammen, wobei beachtet werden muss, dass die konkrete Zuordnung dieser Interessen zu Akteuren in dieser Arbeit eine empirische Frage ist. Zur Frage der Markterschließung in den osteuropäischen Transformationsländern, die sich vor allem an *zu erwartenden* Konsumpotenzialen orientiert, s.a. Dietz/Protzenko/Vincenz 2001, S. 20f. Vgl. auch Neßhöver 1999, S. 59.

²⁷⁷ Vgl. auch Meier 2003a.

Wiederverstaatlichung einiger strategischer Wirtschaftszweige ab 2003/2004.

Angesichts der realen Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsentwicklung kann man sagen, dass die wirtschaftspolitischen Initiativen gegenüber Russland sehr stark von der Entwicklung in Russland selbst abhängig waren. So kamen die in den neunziger Jahren vertraglich fixierten Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erst mit den Reforminitiativen Präsident Putins zum Tragen.

Die Bundesregierung beziehungsweise einzelne Ressorts unterzeichneten mit Russland insgesamt 25 Abkommen, Verträge, Vereinbarungen und Gemeinsame Erklärungen mit wirtschaftspolitisch relevantem Inhalt und setzte darüber hinaus eine Reihe von institutionellen Arrangements ein (vgl. Übersicht im Anhang, Abschnitt 13.1). Mit Blick auf den gewählten Untersuchungszeitraum verloren die Maßnahmen im Bereich der Transformationshilfen zugunsten Maßnahmen der Investitionsförderung und der Unterstützung des Handels unter der Regierung Gerhard Schröder an Bedeutung (vgl. Abb. 9): Während in den neunziger Jahren Transformationshilfen für Russland dominierten (u.a. Gastarbeitnehmer, Umschuldungen, Managerfortbildungen), standen seit der Jahrhundertwende Aktivitäten im Bereich Handel und vor allem Investitionen deutlich im Vordergrund der Politik der Bundesregierung gegenüber Russland im wirtschaftlichen Bereich.

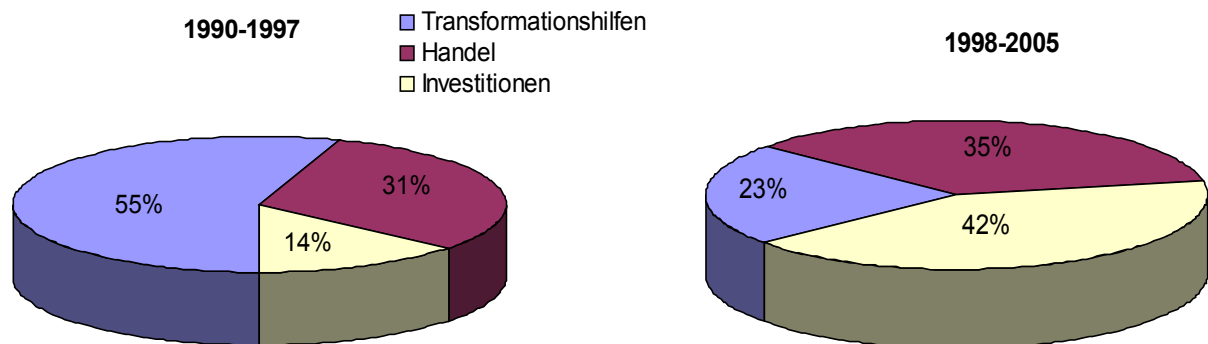


Abb. 9: Themenverteilung im Bereich Wirtschaft, 1990-1997 und 1998-2005

Hinweis: Grundlage der quantitativen Betrachtung ist die Übersicht aller russlandpolitischen Aktivitäten im Anhang (vgl. Abschnitt 13.1).

4 Sicherheit

Die Neugestaltung der deutsch-russischen Sicherheitsbeziehungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 stand zum einen im Kontext der Neugestaltung der internationalen und europäischen Ordnung. Als fester Bestandteil der Gemeinschaft der westlichen Industriestaaten hat Deutschland dabei versucht, Russland in die neue europäische und internationale Ordnung fest einzubinden, die internationalen Bestrebungen zur Abrüstung und nuklearen Sicherheit zu unterstützen und eine enge und vertrauensvolle sicherheitspolitische Beziehung zu Russland aufzubauen. Zu Beginn des Kapitels wird auf solche Sicherheitsfragen eingegangen, welche im internationalen Kontext von Bedeutung waren: der Truppenabzug aus Deutschland, die Einbindung Russlands in die neue Sicherheitsarchitektur, die nukleare Sicherheit und Abrüstung, aber auch die Weltraumzusammenarbeit. Anschließend wird die genuin bilaterale Zusammenarbeit beleuchtet, die in der Wehr- und Verteidigungspolitik und bei der inneren Sicherheit aufgebaut wurde.

4.1 Sicherheits- und Verteidigungspolitik im europäischen und internationalen Kontext

Mit den politischen Umwälzungen in Osteuropa und der deutschen Vereinigung stellte sich die Frage, wie eine neue europäische Sicherheitsarchitektur und Russlands Platz darin aussehen könnte. Die Bundesrepublik verfolgte vor allem drei Ziele: Erstens, den zügigen Abzug der russischen Truppen aus Mitteleuropa und speziell aus Ostdeutschland als Voraussetzung für eine neue, freiheitliche europäische Ordnung zu bewerkstelligen; zweitens, zum Zwecke einer stabilen Weltordnung die dauerhafte Einbindung Russlands in die europäische und internationale Sicherheitsarchitektur zu schaffen; und drittens durch Unterstützung des Abrüstungsprozesses in Russland zur internationalen Sicherheit beizutragen.

4.1.1 Der Truppenabzug aus Ostdeutschland

Bundeskanzler Helmut Kohl einigte sich mit Präsident Michail Gorbatschow bereits im Juli 1990 darauf, dass die sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der DDR bis Ende 1994 abziehen sollten und die Stärke der deutschen Streitkräfte im Gegenzug auf 370.000 Mann reduziert werden sollte. Außerdem sollten bis zur Beendigung des Truppenabzugs keine NATO-Einheiten und keine Nuklearwaffenträger auf dem Gebiet der ehemaligen DDR stationiert werden dürfen.²⁷⁸ Den Truppenabzug versuchte die Bundesregierung durch finanzielle Zuwendungen zu beschleunigen: Finanzminister Theo Waigel stellte insgesamt zwölf Mrd. DM für den Abzug bis Ende 1994 bereit, wovon 7,8 Mrd. für den zivilen Wohnungsbau in der Sowjetunion, 3 Mrd. für den Aufenthalt, 1 Milliarde für Logistik und 200 Mio. DM für Umschulungsprogramme verwendet werden sollten.²⁷⁹ Diese Zuwendungen sowie die Konditionen des Abzugs wurden im Überleitungsabkommen vom 9. Oktober und im Truppenabzugsvertrag vom 12. Oktober 1990 festgeschrieben. Die Sowjetunion hat sich darin für einen bevölkerungs- und naturscho-

²⁷⁸ Vgl. Deutschlandvertrag vom 12.9.1990.

²⁷⁹ Zusätzlich vergab Minister Theo Waigel einen zinslosen Kredit an die Sowjetunion in Höhe von 3 Mrd. DM.

nenden Abzug verpflichtet, der etappenweise spätestens Ende 1994 beendet sein sollte.²⁸⁰ Für den Transport von Ausrüstung und Verpflegungsgütern gestand die Bundesrepublik der Sowjetunion zudem eine umfassende Zoll- und Steuerbefreiung zu.²⁸¹ Die Liegenschaften konnten weiterhin kostenfrei von den sowjetischen Truppen genutzt werden, sollten aber nach dem Abzug den deutschen Behörden übergeben werden. Die Liegenschafts- und Vermögensfragen sollten durch eine deutsch-sowjetische Kommission noch endgültig geklärt werden.²⁸² Die Förderung des Wohnungsbaus und der Umschulungsmaßnahmen dienten laut Außenminister Klaus Kinkel dazu, dass die Soldaten Deutschland als Freunde verlassen sollten.²⁸³ Mit den zugesagten Finanzhilfen müssen die deutschen Leistungen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt und dem Abzug der sowjetischen Truppen als erfüllt betrachtet werden, so Artikel 5 des Überleitungsabkommens.

Im Januar 1991 konnte der Abzug der Truppen schließlich beginnen. Im Dezember 1992 einigten sich Deutschland und Russland, den Truppenabzug zu beschleunigen und ihn bereits bis zum 31. August 1994 abzuschließen. Dafür stellte die Bundesregierung zusätzlich 550 Mio. DM für die Wiedereingliederung der nach Russland zurückkehrenden Soldaten zur Verfügung.²⁸⁴ Auch wurde die Liegenschaftsfrage geklärt: Anstatt einer aufwändigen Vermögensprüfung durch eine Gemeinsame Kommission und eventueller gegenseitiger Ansprüche, wie es im Überleitungsvertrag festgelegt wurde, sollten die Liegenschaften einfach nach Ende des Abzugs übergeben werden. Damit entfielen gegenseitige Forderungen, und eine lange Zeit schwierige Frage war damit vom Tisch.²⁸⁵ Im März 1994 konnte der Bundesaußenminister schließlich das erste Modellzentrum zur Umschulung russischer Offiziere in Moskau eröffnen, nach dessen Vorbild acht weitere solche Zentren in russischen Städten gebaut werden sollten. Insgesamt sollten 2.600 Ausbildungsplätze für vorwiegend kaufmännische Berufe bereitgestellt werden.²⁸⁶ Mit dem Wohnungsbauprogramm seien insgesamt 45.000 neue Wohnungen in Russland, Weißrussland und der Ukraine gebaut worden.²⁸⁷

Am 31. August 1994 wurde schließlich der Abzug von 340.000 russischen Soldaten einschließlich Bewaffnung und Material sowie von rund 210.000 Zivilbediensteten feierlich abgeschlossen. Durch die finanzielle Flankierung, die „im Bewusstsein der historischen Chance, die sich nach dem Zerreißen des Eisernen Vorhangs für die Wiedervereinigung Deutschlands ergab“, vergeben worden war, sei der Abzug um drei bis vier Jahre beschleunigt worden, erklärte der Finanzminister.²⁸⁸ Die Bundesregierung hatte insgesamt über 14 Mrd. DM zur Verfügung gestellt, welche zugleich auch einen Beitrag zur Unterstützung der wirtschaftlichen Reformen darstellen sollten.²⁸⁹ Bundeskanzler Helmut Kohl bezeichnete den Truppenabzug als „vertrauensbildende Maßnahme“; er stelle einen „Schlusspunkt der Nachkriegsgeschichte“ dar und eröffne Deutschen und Russland eine große Chance für eine neue Freundschaft und Partnerschaft.²⁹⁰

²⁸⁰ Vgl. Truppenabzugsvertrag vom 12.10.1990, Art. 2 und 4.

²⁸¹ Ebd., Art. 16.

²⁸² Überleitungsabkommen vom 9.10.1990, Art. 7 und Truppenabzugsvertrag vom 12.10.1990, Art. 8 und 24.

²⁸³ Zitiert nach „Festigkeit der deutsch-russischen Beziehungen beschworen“, o.A., in: FAZ vom 24.3.1994, S. 1-2.

²⁸⁴ GE vom 16.12.1992.

²⁸⁵ Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor der Presse in Moskau am 16.12.1992, aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992.

²⁸⁶ Zitiert nach „Festigkeit der deutsch-russischen Beziehungen beschworen“, o.A., in: FAZ vom 24.3.1994, S. 1-2.

²⁸⁷ Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 31.8.1994.

²⁸⁸ Ebd.

²⁸⁹ Ebd.

²⁹⁰ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 31.8.1994.

4.1.2 Einbindung in die europäische und internationale Sicherheitsstruktur

Deutschland bemühte sich auf multilateralem, aber auch auf bilateralem Wege, Russland eng in die neue europäische und internationale Sicherheitsordnung einzubinden. Ohne oder gar gegen Russland könne es keine Sicherheit in Europa geben, so ein oft wiederholter Grundsatz.²⁹¹ Es gehe im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen nicht mehr um Sicherheit voneinander, sondern miteinander.²⁹² Hintergrund für diese Bemühungen war zum einen die unklare internationale Rolle Russlands nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion²⁹³ und dessen aufkommende Isolierungsängste gegenüber dem Westen, zum anderen auch konkret das Drängen vieler ostmitteleuropäischer Staaten in die NATO und in die EU. Die Bundesregierung sah die Notwendigkeit für eine „dauerhafte und gerechte europäische Friedensordnung einschließlich stabiler Strukturen der Sicherheit“.²⁹⁴ Das größte Problem bestand in der institutionellen Anbindung Russlands vor allem in die westeuropäische Sicherheitsarchitektur mit ihren Kernelementen EU und NATO.

Die Bundesregierung setzte sich dafür ein, Russland eng an die EU beziehungsweise die damalige EG anzubinden.²⁹⁵ Sie wurde dabei von dem Gedanken geleitet, dass ein freies, demokratisches und marktwirtschaftlich orientiertes Russland ein friedlicher, berechenbarer und stabiler Partner sein würde.²⁹⁶ Der rot-grünen Bundesregierung schwebte gar eine strategische Partnerschaft der EU mit Russland vor, ohne die „Frieden und Entwicklung in Europa“ dauerhaft nicht gesichert werden könnten.²⁹⁷ Bezüglich des Verhältnisses Russlands zur NATO plädierte die Bundesregierung einerseits für eine enge Einbindung Russlands.²⁹⁸ Zum anderen vertrat sie den Standpunkt, dass die euro-atlantischen Strukturen nach Osteuropa erweitert werden müssten, um die westeuropäische Sicherheit, aber auch Demokratie und Rechtsstaat, dorthin zu exportieren.²⁹⁹ Dieser Interessenkonflikt trieb die Bundesregierung in eine Vermittlerrolle: Stetig wies die Bundesregierung auf die Bedeutung Russlands im europäischen Sicherheitssystem als gleichberechtigtem Partner hin und versuchte, Russlands Isolierungsängste zu zerstreuen.³⁰⁰ Sie zeigte auch Verständnis für die russische Sorge, dass NATO-Entscheidungen in Europa ohne die Konsultationen Russlands getroffen würden und plädierte für ein flexibles System abgestufter Verflechtung in Europa, das den Ängsten aller Beteiligten gerecht würde.³⁰¹ Die Bundesregierung bedeutete Russland aber auch, dass es seine Rolle als europäische Macht nur im Rahmen der angebotenen Partnerschaft mit den euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen und nicht mit einem offe-

²⁹¹ Vgl. u.a. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 20.1.1996; Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt), am 22.6.2000; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.4.2002.

²⁹² Vgl. Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) am 15.3.1991.

²⁹³ Zur ungewissen neuen Sicherheitsrolle Russlands, Mittel- und Osteuropas nach dem Wegfall des bipolaren Systems der nuklearen Abschreckung und insbesondere zum schwierigen Verhältnis Russlands zur NATO vgl. Wettig 1995.

²⁹⁴ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Präambel.

²⁹⁵ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 24.8.1994. Bei der Aushandlung der Partnerschaftsverträge zwischen der EU und Russland (1994 und 1997) spielte die BuReg eine entscheidende Rolle; auch bilaterale Foren nutzte die BuReg, um Fragen des europäisch-russischen Verhältnisses zu besprechen und Russlands Anbindung an die EG/EU zu stärken.

²⁹⁶ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 15.3.1993.

²⁹⁷ „Enge europäisch-russische Zusammenarbeit angestrebt“, PM der BuReg vom 31.8.2004.

²⁹⁸ Vgl. Außenminister Klaus Kinkel zitiert nach „Russland möchte Einfluss auf NATO-Entscheidungen gewinnen“, o.A., in: FAZ vom 14.5.1994, S. 1, und „Vom Verhalten Moskaus soll es abhängen, ob und wie weit es sich selbst isoliert“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 9.7.1994, S. 3. Ausführliche Informationen zur Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen NATO und Russland vgl. Informationen des BMVg, der NATO und der Deutschen Botschaft Moskau.

²⁹⁹ Vgl. Bundesaußenminister Klaus Kinkel in Moskau, zitiert nach „Festigkeit der deutsch-russischen Beziehungen beschworen“, o.A., in: FAZ vom 24.3.1994, S. 1-2; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 29.4.1994, am 24.8.1994 und am 7.5.1996.

nen Hegemonieanspruch wahrnehmen könne.³⁰²

Die Einbindung Russlands in die neue europäische und internationale Weltordnung versuchte die Bundesregierung auch mit einem umfassenden politischen Dialog mit Russland zu internationalen Sicherheitsfragen zu fördern. Russland sollte „vollwertiger Teilnehmer“ in der internationalen Zusammenarbeit sein und wurde von der Bundesregierung als „wesentlicher Faktor“ im internationalen Gleichgewicht betrachtet, von dem auch erwartet wurde, dass er sich an der Beilegung internationaler und insbesondere europäischer Krisen beteiligte.³⁰³ So strebten Russland und Deutschland an, im Rahmen von internationalen Organisationen zusammen zu wirken.³⁰⁴ Auch sollte eine enge bilaterale Abstimmung zu internationalen Sicherheitsfragen stattfinden. Dazu dienten die Außen- und Verteidigungsministertreffen sowie die jährlichen Regierungskonsultationen auf höchster politischer Ebene, in denen auch internationale Sicherheitsfragen besprochen wurden.³⁰⁵ Beide Konsultationsformate waren im Nachbarschaftsvertrag 1990 verabredet worden, die Regierungskonsultationen allerdings erst seit 1998 jährlich durchgeführt worden. Bereits 1994 hatten beide Länder ein Abkommen über die Einrichtung einer direkten chiffrierten Fernsprechleitung zwischen dem Bundeskanzleramt in Bonn und dem Kreml in Moskau geschlossen, welches „vertrauliche Ferngespräche auf höchster Ebene“ ermöglichen sollte.³⁰⁶ Wie bedeutsam das sicherheitspolitische Gespräch mit Russland war, zeigten die konfliktreichen Themen in den neunziger Jahren: der vermeintliche russische Einflussbereich in Mittelosteuropa und dem Baltikum ebenso wie der Krieg im ehemaligen Jugoslawien.

In Bezug auf die inzwischen selbständig gewordenen ehemaligen Sowjetrepubliken und früheren Warschauer-Pakt-Staaten appellierte die Bundesregierung an Russland, altes Denken in Einflusszonen abzulegen. In ihrem Nachbarschaftsabkommen hatten sich Deutschland und die damalige Sowjetunion zur Achtung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit aller Staaten in Europa verpflichtet.³⁰⁷ Auch in Anlehnung an die in der Pariser Charta 1990 besiegelten Verhaltensregeln in Europa sei kein Platz für Konzepte verminderter Souveränität in „vitalen Interessensphären“ oder im „nahen Ausland“.³⁰⁸ Russlands Größe messe sich nicht mehr an seinem Einflussbereich, an der Zahl

³⁰⁰ So z.B. anlässlich des Staatsbesuchs von Präsident Boris Jelzin im Mai 1994, vgl. „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2, sowie bei Roman Herzogs Staatsbesuch in Russland vom 31.8. bis 4.9.1997, vgl. „Für Jelzin sind die Beziehungen zu Deutschland die vorrangigsten unter den vorrangigen“, o.A., in: FAZ vom 2.9.1997, S. 1-2; s.a. Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 20.1.1996; Koalitionsvertrag 1998; Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 1999, zitiert nach „Russland warnt vor Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken“, o.A., in: FAZ vom 8.2.1999, S. 6; Bundeskanzler Gerhard Schröder auf den deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Februar 1999, zitiert in „Freundliche Bekundungen. Schröder will Moskau Sicherheit, keine Kredite geben“, o.A., in: FAZ vom 18.2.1999, S. 4, und „Deutschland und Russland über Lage im Kosovo uneins“, o.A., in: FAZ vom 19.2.1999, S. 1-2; Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt), am 22.6.2000 und am 10.12.2001.

³⁰¹ Vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 24.8.1994; Später entwarf er das Konzept einer „kooperativen Sicherheitsarchitektur in Europa“, vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 20.1.1996 und am 7.5.1996; vgl. auch Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994; „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004.

³⁰² Beispielhaft dafür ist Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.2.2000.

³⁰³ Vgl. Gemeinsame deutsch-italienische Erklärung vom 19.3.1993; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994.

³⁰⁴ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 6.

³⁰⁵ So stand bei den ersten Konsultationen im Juni 1998 der Kosovo-Konflikt im Vordergrund; außerdem wurde der Umgang mit den Atomversuch-Ländern Indien und Pakistan erörtert, vgl. „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelungen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2.

³⁰⁶ Fernsprechleitungsabkommen vom 11.5.1994, Präambel. Es ersetzte ein älteres, noch mit der Sowjetunion 1989 geschlossenes Abkommen.

³⁰⁷ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 1 und 2; GE vom 21.11.1991.

³⁰⁸ Vgl. u.a. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 4.2.1994, am 29.4.1994 und am 20.1.1996.

seiner Divisionen oder seiner geographischen Größe, sondern nach seiner Fähigkeit, bei der Lösung von globalen und regionalen Problemen kooperativ und effizient mitzuwirken. Die Partnerschaft mit Deutschland und mit der EU sei dafür „der eigentliche Königsweg“, und nicht der hegemonial unterfütterte Alleingang.³⁰⁹ Die Bundesregierung bemühte sich – wann immer notwendig – um ein Einlenken Russlands, wenn es um den Schutz der Souveränität der jungen ostmitteleuropäischen Demokratien ging und nahm eine Schlichter- oder Vermittlerrolle ein. So appellierte sie beispielsweise im Sommer 1994 im Zusammenhang mit dem Truppenabzug aus Estland erfolgreich an den russischen Präsidenten.³¹⁰ Im Konflikt zwischen „dem Westen“ und Russland um die NATO-Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken betonte die Bundesregierung einerseits die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft, versuchte Russland andererseits mit Verweis auf die neue Rolle der NATO und die bestehenden Formen der Beteiligung Russlands an der europäischen Sicherheitsstruktur zu beruhigen.³¹¹ Während der sogenannten „Orangen Revolution“ in der Ukraine im Herbst 2004 überzeugte Bundeskanzler Gerhard Schröder Präsident Wladimir Putin nach mehreren Telefonaten, die Neuwahlen in der Ukraine zu akzeptieren und deren Ergebnisse zu respektieren.³¹² Die Bundesregierung unterstrich dabei einerseits ihre vehemente Ablehnung der russischen Einflussversuche, stärkte Russland aber auch den Rücken, indem sie einen taktvollen Dialog mit ihm führte.³¹³

Am deutlichsten trat der Dissens zwischen Russland und „dem Westen“ beim Umgang mit dem postsowjetischen Raum aber sicherlich im Zusammenhang mit den Jugoslawien-Kriegen zu tage.³¹⁴ Zwar waren sich Deutschland und Russland über die Notwendigkeit einer friedlichen Lösung der Konflikte um den Zerfall Jugoslawiens grundsätzlich einig.³¹⁵ Konfliktpotenzial barg allerdings abermals die ungeklärte Rolle Russlands in der europäischen Sicherheitsstruktur, insbesondere in Bezug auf die NATO. Die Bundesregierung zeigte Verständnis für die russische Sorge, dass NATO-Entscheidungen in Europa – wie die der Luftangriffe auf Bosnien im Februar 1994 – ohne die Konsultation Russlands getroffen würden und ermunterte Russland, sein Gewicht gegenüber Serbien friedensstiftend zur Geltung zu bringen.³¹⁶ Grundsätzlich machte sie sich für die Einbeziehungen Russlands in die Konfliktlösung auf dem Balkan stark und betonte häufig dessen Bedeutung für die Beilegung von Sicherheitsproblemen in Europa.³¹⁷ Dies galt insbesondere für den militärischen Einsatz der NATO in Serbien im Frühjahr 1999, wo die Bundesregierung sowohl multilateral als auch bilateral im intensiven Dialog mit Russland zwischen den Positionen der NATO und den russischen Befindlichkeiten vermit-

³⁰⁹ Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 20.1.1996; Herzog, Roman (Bundespräsident) am 16.2.1998.

³¹⁰ Am 26.7.1994 unterzeichneten Estland und Russland auf deutschen und amerikanischen Druck hin schließlich ein Abkommen zum Truppenabzug bis 31.8.1994, vgl. „Jelzin zu Truppenabzug gedrängt“, o.A., in: FAZ vom 28.7.1994, S. 5.

³¹¹ Vgl. die Äußerungen des stellvertretenden russischen Außenministers Gusarow und von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der bevorstehenden Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 1999 in „Russland warnt vor Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken“, o.A., in: FAZ vom 8.2.1999, S. 6.

³¹² Vgl. „Ukraine: Weiteres Telefonat zwischen Bundeskanzler Schröder und Präsident Putin“, PM der BuReg vom 30.11.2004.

³¹³ So warb der Bundeskanzler vor dem Deutschen Bundestag für Verständnis für Russlands grundsätzliches Interesse an der territorialen Integrität der Ukraine, vgl. „Bundeskanzler für Wahlwiederholung in der Ukraine“, PM der BuReg vom 1.12.2004; ähnlich Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 1.12.2004

³¹⁴ Im einzelnen handelt es sich um den 10-Tage-Krieg in Slowenien 1991, den Kroatien-Krieg (1991-1995), den Bosnien-Krieg (1992-1995) und den Kosovo-Krieg (1996-1999).

³¹⁵ Vgl. Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor der Presse in Moskau am 16.12.1992, aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992; „Gespräche über den Ausbau der deutsch-russischen Zusammenarbeit“, PM der BuReg vom 31.8.1994, aus: Bulletin Nr. 078/94 vom 6.9.1994.

³¹⁶ Außenminister Klaus Kinkel, zitiert nach „Russland möchte Einfluss auf NATO-Entscheidungen gewinnen“, o.A., in: FAZ vom 14.5.1994, S. 1.

telte und Russlands Beitrag in der Befriedung des Balkans herauskehrte.³¹⁸

Eine intensivere und wesentlich konfliktfreie sicherheitspolitische deutsch-russische Zusammenarbeit zu internationalen Sicherheitsfragen entwickelte sich erst nach der Jahrhundertwende. So trat die Bundesregierung weiterhin als Vermittler zwischen Russland und „dem Westen“ auf, zum Beispiel in der Frage der geplanten Aufstellung eines Raketenschutzschilds durch die USA.³¹⁹ Als Katalysator wirkten die terroristischen Anschläge in den Vereinigten Staaten im September 2001 und der daraufhin ausgerufene Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Russland hatte sich der internationalen Allianz zur Terrorismusbekämpfung angeschlossen, was sich für die Bundesregierung als eine neue Chance für substanziellere und kooperative Beziehungen zwischen Russland und „dem Westen“ darstellte.³²⁰ Und tatsächlich gewann die deutsch-russische sicherheitspolitische Zusammenarbeit an Intensität und Substanz. Allein zur Terrorismusbekämpfung hat die Bundesregierung mit Russland zwei Gemeinsame Erklärungen (2002 und 2004) verabschiedet. Während in ersterer gezielte Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt standen,³²¹ spiegelte letztere auch wider, inwieweit die Vorstellungen beider Staaten zur internationalen Politik und Sicherheit übereinstimmen: Die Herausforderungen der internationalen Sicherheit – neben dem internationalen Terrorismus auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte und das Organisierte Verbrechen – sollten im multilateralen Rahmen, mit den Vereinten Nationen als zentraler Instanz, gelöst werden.³²² Der gemeinsame Kampf gegen den internationalen Terrorismus war für die Bundesregierung zu einem wichtigen Pfeiler der deutsch-russischen Zusammenarbeit geworden.³²³

Die terroristischen Anschläge von 2001 hatten auch einen Einfluss auf die deutsche Haltung zum Tschetschenienkonflikt. Grundsätzlich hatte die Bundesregierung stets eine politische Lösung des Konflikts gefordert und sich für internationale Bemühungen wie die des Europarats und der OSZE eingesetzt.³²⁴ Während Bundeskanzler Gerhard Schröder bei den Regierungskonsultationen im Juni 2000 jedoch noch deutlich machte, dass für die Bundesregierung nur ein sofortiges Ende der Kampf-

³¹⁷ So Außenminister Klaus Kinkel kurz nach der konstituierenden Sitzung der internationalen Bosnien-Kontaktgruppe im April 1994 gegenüber Außenminister Kosyrew, vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 29.4.1994, ähnlich Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994. Für Russlands Einbindung in die Bewältigung des Kosovo-Konflikts appellierte die BuReg bei den deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Juni 1998 sowie auf der 35. Konferenz für Sicherheitspolitik in München im Februar 1999, vgl. „Kohl spricht mit Jelzin über das Kosovo“, o.A., in: FAZ vom 9.6.1998, S. 2, „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelingen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2, und „Russland warnt vor Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken“, o.A., in: FAZ vom 8.2.1999, S. 6.

³¹⁸ Vgl. Bundeskanzler Gerhard Schröder zitiert nach „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2; „Deutschland und Russland über Lage im Kosovo uneins“, o.A., in: FAZ vom 19.2.1999, S. 1-2; und „Die enge Bindung Russlands an Europa ist Ziel, nicht Zustand“, von Günter Bannas, in: FAZ vom 20.2.1999, S. 2; Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.2.2000; „Deutschland sucht strategische Partnerschaft mit Russland“, o.A., in: FAZ vom 15.6.2000, S. 1-2; Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt), am 22.6.2000. Konkret beteiligte sich Russland an der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003.

³¹⁹ Vgl. „Fischer ruft Russland und USA zur Kooperation auf“, o.A., in: Netzeitung vom 13.2.2001, www.netzeitung.de/ausland/130421.html (Zugriff 31.1.2005).

³²⁰ Vgl. Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt) am 10.12.2001; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.4.2002.

³²¹ GE zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus vom 10.4.2002 sowie „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

³²² Neben der UNO nannten sie auch die G8, den NATO-Russland-Rat, die OSZE und den Europarat Vgl. GE zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9.9.2004.

³²³ Siehe u.a. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 17.12.2004.

³²⁴ Vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 21.1.2000, am 15.2.2000 und am 25.10.2002; „Bundeskanzler Schröder: Politische Lösung des Konflikts in Tschetschenien notwendig“, PM der BuReg vom 29.10.2002. Die OSZE hatte im November 1999 eine „assistance group“ für Tschetschenien gebildet, deren Mandat 2002 durch Russland nicht verlängert wurde, vgl. „Federal Foreign Minister Fischer on the Russian Government’s decision not to extend the OSCE mandate in Chechnya“, PM des Auswärtigen Amtes vom 1.1.2003.

handlungen in Frage komme³²⁵, plädierte er seit Ende 2001 für eine differenziertere Bewertung des Konflikts und stellte ihn – ebenso wie Russland – stärker in den Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus.³²⁶ Die Bundesregierung hielt sich fortan bei der aktiven Konfliktlösung mit Verweis auf Russlands territoriale Integrität und die schwierige Konfliktlage stark zurück.³²⁷ Dafür setzte sie sich enormem innenpolitischen Druck und Kritik aus,³²⁸ gewann andererseits aber Vertrauen seitens Russland. Dies zeigte sich zum Beispiel in dem 2004 zwischen Gerhard Schröder und Wladimir Putin vereinbarten europäisch-russischen Dialog zur Lösung des Tschetschenienkonflikts.³²⁹

Obwohl der gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus die sicherheitspolitische Zusammenarbeit Russlands mit den westlichen Industrieländern verstärkt hat, erzeugte die offensive Politik der USA in der internationalen Allianz gegen den Terrorismus aber auch Brüche innerhalb dieser Allianz. In diesem Kontext haben sich Russland und Deutschland erneut angenähert. Bei den Regierungskonsultationen seit 2002 wurde deutlich, dass sich beide Länder nicht nur zunehmend zu internationalen Themen abstimmten, sondern auch ein hohes Maß an inhaltlicher Übereinstimmung herrschte.³³⁰ Der Irakkrieg unter Führung der USA im Jahr 2003 führte nochmals zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit Russlands mit Deutschland, diesmal im Trio mit Frankreich, welche in einer Gemeinsamen Erklärung zur Irakfrage im März 2003 gipfelte.³³¹ Aus ihrer gemeinsamen Haltung in der Irakfrage resultierte eine enge Abstimmung zu europäischen und internationalen Fragen zwischen Deutschland, Russland und Frankreich.³³² So kam es zu mehreren „Dreiergipfeln“, in denen Fragen des Verhältnisses zwischen der EU und Russland, des gemeinsamen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, die Lage im Irak, im Iran, in Nordkorea, in Tschetschenien und in der Ukraine, die G8-Gipfel und die Reform der UN besprochen wurden.³³³ Mit Russland habe Deutschland zunehmend gemeinsame Interessen, und beide Länder spielten eine wichtige Rolle bei der Etablierung einer neuen „Weltordnung

³²⁵ Bundeskanzler Schröder zitiert nach „Erster offizieller Besuch Putins in Berlin“, o.A., in: FAZ vom 14.6.2000, S. 6, vgl. auch „Deutschland sucht strategische Partnerschaft mit Russland“, o.A., in: FAZ vom 15.6.2000, S. 1-2.

³²⁶ Vgl. „Schröder und Putin für Kampf gegen internationalen Terrorismus“, PM der BuReg vom 25.9.2001; „Bundesregierung verurteilt Geiselnahme in russischer Schule“, PM der BuReg vom 2.9.2004 und vom 3.9.2004; Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 3.9.2004.

³²⁷ „Enge europäisch-russische Zusammenarbeit angestrebt“, PM der BuReg vom 31.8.2004; „Fischer steht Schröder bei“, o.A., in: FR vom 3.9.2004, S. 1; Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.9.2004.

³²⁸ Vgl. Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender) am 25.10.2002; „Russland soll Pflichten aus Menschenrechtskonventionen wahrnehmen“, PM des Bundestages über den FDP-Antrag 15/64 vom 18.11.2002; „Abgeordnete tief besorgt über Menschenrechtssituation in Tschetschenien“, PM des Bundestag-Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe vom 31.1.2003; „Fischer steht Schröder bei“, o.A., in: FR vom 3.9.2004, S. 1; „Schweigen am Schwarzen Meer“, o.A., in: FAZ.net vom 31.8.2004, www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~E5DC44D343374088A36280ABD18A9F9E~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 16.5.2006); Roth, Claudia (Bündnis 90/Die Grünen, Menschenrechtsbeauftragte der BuReg) am 3.9.2004; sowie die Diskussion im Bundestag am 8.9.2004, vgl. Plenarprotokoll 15/122, Deutscher Bundestag, 122. Sitzung (8.9.2004).

³²⁹ „Wladimir Putin ist offen für Vorschläge der Europäischen Union“, PM der BuReg vom 20.12.2004; „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004.

³³⁰ Vgl. „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002; „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003

³³¹ Vgl. „Schröder und Putin bekräftigen gemeinsame Haltung in der Irak-Frage“, PM der BuReg vom 9.2.2003; „Schröder und Putin: Irak muss friedlich entwaflnet werden“, PM der BuReg vom 27.2.2003; „Joint French-Russian-German statement on Iraq“, PM der BuReg vom 17.3.2003; „Sicherheitsrat beschließt neue Irak-Resolution“, PM der BuReg vom 16.10.2003; „Germany, France and Russia agree to support new Iraq resolution“, PM der BuReg vom 17.10.2003.

³³² JOHNSTON (2003) beobachtet, dass die anfängliche US-amerikanisch-russische Annäherung im Rahmen des gemeinsamen internationalen Antiterrorkriegs durch die russische Ablehnung des Irakkriegs in eine erneute Distanzierung und russisch-europäische Annäherung verkehrt wurde. ZAGORSKI (2004, S. 9) argumentiert, dass die „Dreiergruppe“ nicht zu einer Stärkung der Multipolarität beigetragen habe und letztendlich gescheitert sei. Zur Irakfrage und der umstrittenen Frage der deutsch-russisch-französischen, anti-amerikanischen Achsen- bzw. Gegenmachtbildung vgl. Pradetto 2004.

der Gleichberechtigung, Multipolarität und Kooperation“, so Bundeskanzler Gerhard Schröder.³³⁴ In diesem Kontext steht auch die 2003 eingerichtete „Deutsch-Russische Hohe Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik“ (HAGS), welche von den Außenministern beider Länder initiiert wurde.³³⁵ In der HAGS stimmten sich beide Länder zu wichtigen internationalen Themen ab, wie den NATO-Russland-Beziehungen, der Afghanistan-Politik, der Anpassung des KSE-Vertrags, der Lage im Nahen Osten und der Terrorismusbekämpfung.

4.1.3 Nukleare Sicherheit und Abrüstung

Ein Großteil der deutsch-russischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit war mit dem großen nuklearen Potenzial in Russland verbunden. Der Zerfall der Sowjetunion 1991 und die damit einhergehende Gefahr von unkontrollierbarem Waffenschmuggel, aber auch der alarmierende Charakter der Tschernobyl-Katastrophe im Herbst 1986 motivierten die Bundesregierung zu einer Unterstützung des in den achtziger Jahren zwischen den USA und der Sowjetunion in Gang gekommenen Abrüstungsprozesses. Außerdem engagierte sich die Bundesregierung bei der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Verbesserung der nuklearen Sicherheit. Ziel aller im folgenden dargestellten Maßnahmen war für die Bundesregierung, die Unumkehrbarkeit des Abrüstungsprozesses herbeizuführen und eine Minderung des Proliferationsrisikos zu erreichen.³³⁶

In der illegalen Verbreitung von Nuklearwaffen sah die Bundesregierung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eine der größten Gefahren für den Weltfrieden.³³⁷ Daher engagierte sie sich in den neunziger Jahren bilateral und multilateral für die Nichtverbreitung. Eine der ersten Initiativen war die Gründung des Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrum (IWTZ) in Moskau.³³⁸ Das IWTZ setzte Wissenschaftler und Ingenieure aus der ehemaligen Sowjetunion, die bisher im waffentechnischen Bereich tätig waren und insbesondere über Kenntnisse zur Herstellung von Nuklearwaffen verfügten, zivilen Projekten ein und sollte damit dem sicherheitspolitischen Auftrag einer „Konversion der Köpfe“ dienen.³³⁹ Das IWTZ wurde finanziell „mit einem großen Anteil“ durch Deutschland gefördert.³⁴⁰

Ernsthaft alarmiert war die Bundesregierung allerdings erst durch Plutoniumfunde in Deutschland in der ersten Jahreshälfte 1994. Die Funde wurden laut einem Gutachten nicht nur russischen

³³³ Dreiergipfel in Sotschi am 31.8.2004, vgl. „Enge europäisch-russische Zusammenarbeit angestrebt“, PM der BuReg vom 31.8.2004; Vierergipfel (mit dem spanischen Premierminister José Luis Rodríguez Zapatero) in Paris am 18.3.2005, vgl. „Das europäische Männertrio hat Moskau im Blick“, von Hans Helmut Kohl, in: FR vom 18.3.2005, S. 6; Deiergipfel in Svetlogorsk am 3.7.2005, vgl. „Deutschland, Frankreich und Russland fahren geeint zum G8-Gipfel“, PM der BuReg vom 3.7.2005, und „Putin, Schröder und Chirac: Zusammenkunft mit Tradition“, o.A., in: FAZ.net vom 3.7.2005, www.faz.net/s/Rub99C3EE-CA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E8DCC38C101E644E6A62F4D096779AEF9~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 16.5.2006).

³³⁴ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003, „Bundeskanzler Schröder: Die deutsch-russischen Beziehungen waren noch nie so gut“, PM der BuReg vom 8.7.2004; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004 und am 17.12.2004.

³³⁵ „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; Informationen des BMI auf Anfrage.

³³⁶ Vgl. Jahresabrüstungsberichte der BuReg, beispielhaft Jahresabrüstungsbericht 1999, S. 26.

³³⁷ Vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 15.12.1993; Weizsäcker, Richard von (Bundespräsident) am 2.12.1993.

³³⁸ Das IWTZ ging auf eine Initiative der damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, J. Baker und A. Kosyrew zurück. Gründungsmitglieder waren Russland, die USA, Japan und die EU, vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 24.8.1994; Jahresabrüstungsbericht 1994; BMBF 2001.

³³⁹ BMBF 2001. Die Forschungsgebiete des IWTZ sind u.a. Physik und Reaktorforschung, Umweltforschung, Biowissenschaften und Materialforschung.

³⁴⁰ Stand: Mai 2002, vgl. „10 Jahre IWTZ“, PM des BMBF vom 30.5.2002.

Quellen zugeschrieben; vermutet wurde auch die Verwicklung von staatlichen russischen Stellen.³⁴¹ Die Bundesregierung vermutete, dass Deutschland Transitland für Länder wie Nordkorea oder Irak war und dass es einen weitaus größeren Plutonium-Schwarzmarkt gäbe als bisher angenommen.³⁴² Damit drohe zum einen die Gefahr einer weltweiten nuklearen Aufrüstung, zum anderen gar die Gefahr von Erpressungsversuchen.³⁴³ Die Zusammenarbeit mit Russland erwies sich zunächst als schwierig: Der russische Delegationsleiter erklärte auf einer einberufenen Arbeitstagung des Bundeskriminalamts im Juli 1994, dass es eine solche Verpackung, in der sich das Plutonium im Mai befand, in Russland gar nicht gebe.³⁴⁴ Zudem konnte sich Russland als Nuklearwaffenstaat auf den internationalen Nichtverbreitungsvertrag berufen, nach dem es weder der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) noch einzelnen Staaten Auskunft über seine nuklearen Arsenale geben musste.³⁴⁵ Jedoch konnte das Bundeskriminalamt die Vertreter der russischen Polizeidienststellen zu einer Zusammenarbeit im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität gewinnen.³⁴⁶ Die Bundesregierung forderte Russland zu einer stärkeren Kontrolle seines Nuklearmaterials auf, und 1994 wurde schließlich ein deutsch-russisches Memorandum zur Unterbindung des illegalen Umgangs mit Nuklearmaterial verabschiedet, die auch die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit einschloss.³⁴⁷ Außerdem sollte ein Abkommen über die Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität einschließlich des illegalen Nuklearmaterialhandels „so schnell wie möglich“ verhandelt werden.³⁴⁸

Darüber hinaus bemühte sich die Bundesregierung intensiv auf der multilateralen Ebene um die Bekämpfung des Nuklearschmuggels.³⁴⁹ So verabschiedete die Internationale Atomenergie-Behörde (IAEO) auf deutschen Antrag hin im September 1994 eine Resolution gegen den illegalen Handel mit Nuklearmaterial. Außerdem schlug Deutschland ein internationales Plutonium-Regime im Rahmen der IAEO vor. Unter deutscher Ratspräsidentschaft hat der Europäische Rat im Dezember 1994 zudem einen Bericht über den illegalen Handel mit radioaktiven Stoffen verfasst und ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Nuklearschmuggels gebilligt.³⁵⁰ In der G-7-Arbeitsgruppe „Nichtverbreitung“ hat die Bundesregierung außerdem zusammen mit ihren westlichen Partnern und Russland ein Programm zur Bekämpfung des Nuklearschmuggels erarbeitet, das im April 1996 in Moskau von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet worden ist.³⁵¹ Auch hier zeigten sich die Grenzen der russischen Ko-

³⁴¹ Staatsminister im Kanzleramt Schmidtbauer, zitiert nach „Besorgnis über internationalen Handel mit Plutonium“, o.A., in: FAZ vom 18.7.1994, S. 1. Erste Funde wurden im Mai 1994 in Baden-Württemberg gemacht (6 gr Plutonium). Im August 1994 wurden in München 350 gr Plutonium beschlagnahmt, vgl. Jahresabrüstungsbericht 1994, und „Mehr Schwarzhandel mit Plutonium“, o.A., in: FAZ vom 20.7.1994, S. 1.

³⁴² So der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Umwelt und Reaktorsicherheit, von Geldern, zitiert in „Nach Plutoniumfund Hilfe für GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: FAZ vom 19.7.1994, S. 4, und Staatsminister im Kanzleramt Schmidtbauer, zitiert in „Besorgnis über internationalen Handel mit Plutonium“, o.A., in: FAZ vom 18.7.1994, S. 1.

³⁴³ So Staatsminister im Kanzleramt Schmidtbauer, zitiert in „Mehr Schwarzhandel mit Plutonium“, o.A., in: FAZ vom 20.7.1994, S. 1, und in „Besorgnis über internationalen Handel mit Plutonium“, o.A., in: FAZ vom 18.7.1994, S. 1.

³⁴⁴ Zitiert nach „Gemeinsam gegen Verbrechen“, o.A., in: FAZ vom 21.7.1994, S. 5.

³⁴⁵ Vgl. Hibbs 1996.

³⁴⁶ Auch die amerikanischen, italienischen und kanadischen Polizeidienste waren in die Zusammenarbeit einbezogen. Bereits 1993 hatte das Bundeskriminalamt eine Vereinbarung mit der Hauptverwaltung für Organisierte Kriminalität des russischen Innenministeriums geschlossen, vgl. „Gemeinsam gegen Verbrechen“, o.A., in: FAZ vom 21.7.1994, S. 5.

³⁴⁷ Vgl. Nuklearmaterial-Memorandum vom 22.8.1994, Absatz 1 und 2; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 24.8.1994; „Gespräche über den Ausbau der deutsch-russischen Zusammenarbeit“, PM der BuReg vom 31.8.1994, aus: Bulletin Nr. 078/94 vom 6.9.1994; Jahresabrüstungsbericht 1994.

³⁴⁸ Ein solches Abkommen wurde erst im Mai 1999 unterzeichnet.

³⁴⁹ Für die einzelnen Maßnahmen und deutsche Initiativen vgl. Jahresabrüstungsbericht 1994.

³⁵⁰ Der vollständige Bericht findet sich in: Bulletin Nr. 118/94 vom 19.12.1994.

³⁵¹ Vgl. Jahresabrüstungsbericht 1995, S. 18, und 1996, S. 27.

operationsbereitschaft und die damit verbundenen Schwierigkeiten. So hat Russland in Vorbereitung des Moskauer Gipfels 1996 zahlreiche Informationen zu seinen Nuklearwaffenpotenzialen mit Verweis auf die nationale Souveränität zurückgehalten sowie zunächst die – notwendige – Beteiligung von Belarus und der Ukraine an dem Gipfel abgelehnt, um seinen eigenen Sonderstatus („G-7 plus 1“) zu demonstrieren.³⁵²

Einen Höhepunkt erreichte die Kooperation im Rahmen der 2002 von der G8 vereinbarten „Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen- und –material“. Die Initiative dafür ging auf Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin zurück und hatte die Reduzierung der Verbreitung von nuklearen, chemischen, biologischen und radiologischen Materialien – vorwiegend aus russischen Altbeständen in Russland und der Ukraine – zum Ziel. Die Bundesrepublik Deutschland stellte im Rahmen der Initiative insgesamt 1,5 Mrd. Euro bis 2012 zur Verfügung.³⁵³ Sie nutzte die G8-Initiative intensiv zur Fortführung der in den neunziger Jahren begonnen Zusammenarbeit im Bereich der Nichtverbreitung: Im Rahmen des deutsch-russischen Nuklearschutzabkommens vom Oktober 2003 stellte das Auswärtige Amt dem russischen Verteidigungsministerium unentgeltliche Hilfe für die Lagerung, die Sicherung und den Transport von Nuklearwaffen sowie für Havariefälle und technische Untersuchungen zur Verfügung. Mit dem Abkommen zur Entsorgung von russischen Atom-U-Booten, ebenfalls vom Oktober 2003, sollte zum einen das Risiko der Weiterverbreitung des atomwaffenfähigen Materials beseitigt, zum anderen ein einwandfreier Umweltzustand in der Region hergestellt werden.³⁵⁴ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit förderte die Entsorgung von 120 ausgemusterten Atom-U-Booten mit 300 Mio. Euro im Zeitraum 2003-2005.³⁵⁵ Der Zugang zu der bislang gesperrten Hochsicherheitsregion kann als besonderes Vertrauenszeichen in der deutsch-russischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit bewertet werden. Bereits in den neunziger Jahren leisteten deutsche Experten im Rahmen der IAEA und der NATO einen Beitrag zur wissenschaftlich fundierten Bewertung der Situation in den Nordmeeren, und die Bundesregierung förderte Forschungsprojekte zur Frage der möglichen Ausbreitung von radioaktiv kontaminiertem Wasser oder Sediment sowie Untersuchungen über die mögliche Entsorgung von radioaktiven Abfällen aus U-Booten.³⁵⁶ Hinzu kam von 2004-2009 die Beteiligung der Bundesregierung an dem „Northern Dimension Environmental Partnership“ (NDEP) Fonds der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung mit insgesamt 10 Mio. Euro, bei welchem nukleare Entsorgungsprojekte in Nordrussland zentraler Bestandteil waren.³⁵⁷ Nach Ansicht der Bundesregierung führte die Zusammenarbeit mit Russland im Rahmen der Globalen Partnerschaft der G8 und weiterer sicherheitspolitischer Initiativen zu mehr Vertrauen und Offenheit.³⁵⁸

Um den illegalen Nuklearhandel auch „an der Quelle“ zu bekämpfen, unterstützte die Bundesre-

³⁵² Vgl. Hibbs 1996 zur Vorbereitung und den Inhalten des Gipfels.

³⁵³ Vgl. BMWA 2003; BMWi 2005. Die G8-Initiative sollte mit einer Laufzeit von 10 Jahren über ein Etat von insgesamt 20 Mrd. US-Dollar (davon 10 Mrd. US-Dollar von den USA) verfügen.

³⁵⁴ Vgl. BMWA 2003.

³⁵⁵ Vgl. „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Präambel und Art. 1. Es handelt sich fast um die Hälfte der atombetriebenen U-Boote der russischen Nordmeerflotte, BMWA 2003. Die Projektleitung übergab das BMWA dem bundeseigenen Unternehmen Energiewerke Nord GmbH (EWN).

³⁵⁶ Vgl. Jahresabrüstungsbericht 1996.

³⁵⁷ Über den NDEP-Fonds wurden Umweltsanierungsprojekte in Russland mit dem Schwerpunkt nuklearer Entsorgungsprojekte finanziert, vgl. BMWA 2003.

³⁵⁸ Vgl. BMWi 2005, S. 2.

gierung den Abrüstungsprozess in Russland. Die USA und die Sowjetunion/Russland hatten sich 1991 bzw. 1993 auf die START I- und II-Verträge zur Reduzierung ihrer Interkontinentalraketenarsenale geeinigt. Für Russland ergab sich damit nach Angaben der Bundesregierung ein Abrüstungsbedarf von Interkontinentalraketen, Startvorrichtungen und Flugzeugen sowie dazugehöriger nuklearer Gefechtsköpfe in einer Stückzahl von mehreren Tausend. Hinzu kam eine erhebliche Zahl taktischer Nuklearwaffen einschließlich Gefechtsköpfen sowie ca. 40.000 Tonnen an chemischen Kampfstoffen.³⁵⁹ Im Dezember 1992 sagte die Bundesregierung Russland mit dem Abkommen über Abrüstungshilfe unentgeltliche Hilfe bei der Eliminierung von nuklearen und chemischen Waffen zu. Die Maßnahmen sollten eine baldige, verlässliche und sichere Eliminierung dieser Waffen unter angemessener Berücksichtigung der Unversehrtheit der Umwelt ermöglichen und auch das Risiko der Weiterverbreitung dieser Waffenarten ausschließen.³⁶⁰ Zur Durchführung des Abkommens wurde 1993 eine Gemeinsame Kommission sowie im Bundestag ein Haushaltstitel für Abrüstungshilfe eingerichtet, der 1993 mit 10 Mio. und 1994 mit 9 Mio. DM ausgestattet war.³⁶¹ Die ersten Projekte, die die Bundesregierung förderte, waren die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen inklusive Einweisung russischer Experten sowie eine Studie über die Möglichkeiten der irreversiblen Beseitigung von Waffenplutonium.³⁶²

Für die Vernichtung der geschätzten 40.000 Tonnen in Russland lagernden chemischen Kampfstoffe,³⁶³ für die nach russischen Angaben Mittel in Höhe von 3,7 Mrd. US-Dollar notwendig waren,³⁶⁴ wurde im Oktober 1993 ein separates deutsch-russisches Abkommen geschlossen. Das Auswärtige Amt sagte hierin Unterstützung in Form von Forschungsarbeiten, technologischen Anlagen, Ausrüstungen, Ausbildung und ähnlichen Dienstleistungen zu.³⁶⁵ So wurde 1993 die Entwicklung eines Systems und Gerätelieferungen zur Vernichtung der chemischen Kampfstoffe Lewisit und Yperit mit 1,7 Mio. DM gefördert.³⁶⁶ Der 1993 begonnene Bau einer Pilotanlage zur Entsorgung von chemischen Kampfstoffen im Gebiet Saratow unter Rückgewinnung des darin enthaltenen Arsen für Industriezwecke schälte sich als Kernprojekt der deutsch-russischen Abrüstungszusammenarbeit heraus.³⁶⁷ Für die Vernichtung von chemischen Kampfstoffen in Russland wendete die Bundesregierung in den Jahren 1993 und 1994 mit jeweils etwa fünf Mio. DM die Hälfte der Mittel aus dem gesamten Abrüstungsbudget auf (siehe Tabelle 5). Mit der Pilotanlage wurden seit 2002 sämtliche in der Region Saratow lagernden Chemiewaffen systematisch vernichtet.³⁶⁸ Auf dieser Grundlage und im Kontext der 2002 ins

³⁵⁹ Angaben entnommen aus den Jahresabrüstungsberichten 1994 und 1995.

³⁶⁰ Abkommen zur Abrüstungshilfe vom 16.12.1992, Präambel und Art. 1, vgl. auch GE vom 21.11.1991 und Jahresabrüstungsbericht 1994.

³⁶¹ Jahresabrüstungsbericht 1994.

³⁶² Im Auftrag des Auswärtigen Amtes führte die Firma Kerntechnische Hilfsdienst GmbH 1994 Geräte im Werte von ca. 6 Mio. DM aus, u.a. ein Strahlenmesslabor und Geräte zur Kontaminationsüberwachung. Die Studie zur Plutonium-Beseitigung wurde von der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) bis Anfang 1995 erstellt und hatte ein Kostenvolumen von einer Mio. DM, vgl. Jahresabrüstungsbericht 1994 und 1995, S. 11.

³⁶³ Nach Angaben der BuReg handelte es sich bei 40.000 Tonnen chemischer Waffen um etwa 8.000 Tonnen hautschädigende und etwa 32.000 Tonnen Nervenkampfstoffe, vgl. Jahresabrüstungsbericht 1994.

³⁶⁴ Gesamtvernichtungsplan der russischen Regierung vom 26.10.1995, zitiert nach Jahresabrüstungsbericht 1995.

³⁶⁵ Chemiewaffen-Abkommen vom 22.10.1993, Art. 2 und 3.

³⁶⁶ Vgl. Vertrag vom 7.7.1993 zwischen dem Ministerium für Verteidigung der RF und der Firma Dr. Köhler GmbH/Burg, vgl. auch Anlage zum Chemiewaffen-Abkommen vom 22.10.1993, BGBl. 2003 II, S. 821.

³⁶⁷ Vgl. Vertrag vom 1.7.1993 zwischen dem Ministerium für Verteidigung der RF und der Firma L.U.B Lurgi Umwelt-Beteiligungsgesellschaft/Frankfurt am Main, vgl. auch Anlage zum Chemiewaffen-Abkommen vom 22.10.1993, BGBl. 2003 II, S. 821 sowie Jahresabrüstungsberichte seit 1994.

³⁶⁸ Jahresabrüstungsbericht 2002.

Leben gerufenen Globalen Partnerschaft der G8 gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -material wurde 2003 eine weitere Chemiewaffen-Vernichtungsanlage in Kambarka (Udmurtien) mit etwa 300 Mio. DM gebaut.³⁶⁹ Ein weiteres deutsch-russisches Abrüstungsprojekt im Rahmen der Globalen Partnerschaft der G8 war die Entsorgung von ausgemusterten russischen Atom-U-Booten.³⁷⁰

Tabelle 5: Budget für Abrüstungshilfe des Bundeshaushalts in Mio. Euro

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002-2012 (im Rahmen der „Globalen Partnerschaft“ der G8)
5,1	5,1	6,7	9,2	8,6	8,7	8,2	7,7	7,7	Bis zu 1,5 Mrd. US-Dollar

Die Mittel kamen ausschließlich Russland und der Ukraine zugute. Die Zusammenarbeit mit der Ukraine konzentrierte sich entsprechend Jahresabrüstungsbericht 1999, S. 26, auf die Eliminierung von Raketensilos entsprechend START 1.

DM-Werte umgerechnet auf der Basis des offiziellen Umrechnungskurses der EZB, gerundet. Quelle: Jahresabrüstungsberichte 1994-2006; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 15.12.1993.

Insgesamt hat die Bundesregierung bis 2001 etwa 67 Mio. Euro für Abrüstungsprojekte in Russland (und der Ukraine) ausgegeben. Seit 2002 wurde – auch ablesbar an der Sprachregelung in den Jahresabrüstungsberichten und anderen offiziellen Papieren – aus der „Abrüstungshilfe“ eine deutsch-russische „Abrüstungszusammenarbeit“ unter dem Dach der G8-Initiative. Bereits früher hatte sich die Bundesrepublik auf im multilateralen Rahmen für die Abrüstung der ehemals sowjetischen Bestände an Massenvernichtungswaffen eingesetzt: Sie war Mitglied in der auf deutsch-amerikanische Initiative 1992 eingerichteten „Group on Nuclear Weapons“ der NATO und in einer 1993 eingerichteten Expertengruppe der G-7.³⁷¹ Auch am 1991 eingerichteten TACIS-Programm der EU zur nuklearen Sicherheit war Deutschland beteiligt.³⁷² Im Mai 1996 richtete die Bundesregierung eine internationale Expertenkonferenz über die Zerstörung nuklearer, chemischer und konventioneller Waffen durch, die dem Erfahrungsaustausch über die einzelnen bilateralen Projekte diente und Anstöße für die multilaterale Zusammenarbeit gab.³⁷³

Über die Bemühungen um Nichtverbreitung und Abrüstung hinaus hat sich die Bundesregierung auch für die nukleare Sicherheit in Russland engagiert. Ein mit der Sowjetunion 1987 geschlossenes Abkommen beinhaltete den gemeinsamen Betrieb von Reaktoren, die Erarbeitung kerntechnischer Konzeptionen sowie nuklearsicherheitstechnische Forschungen.³⁷⁴ Im Jahr darauf folgte ein deutsch-

³⁶⁹ „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; „Schröder fährt die Ernte ein“, von Michael Inacker, in: FAZ vom 10.10.2003, S. 3. In Kambarka lagerte der Großteil der russischen Lewisit-Bestände.

³⁷⁰ Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003; zur Globalen Partnerschaft siehe weiter oben.

³⁷¹ Vgl. Jahresabrüstungsberichte 1994 und 1995.

³⁷² Im Rahmen des „TACIS nuclear safety programme“ hat die EG/EU allein von 1991-1999 mit insgesamt 721 Mio. Euro die Verbesserung der nuklearen Sicherheit in der GUS gefördert, wovon fast die Hälfte in Russland und die Ukraine geflossen sind. Der Rahmen der EU-Russland-Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit war das „Memorandum of Understanding“ von 1995, vgl. Europäische Kommission 2000.

³⁷³ So zum Beispiel für ein deutsch-russisch-französisches Projekt für die Verwertung russischen Waffenplutoniums, vgl. Jahresabrüstungsbericht 1996.

³⁷⁴ Kernenergie-Abkommen vom 22.4.1987, Art. 1. Mit dem ersten Ausführungsprogramm wurden vom BMFT vor allem Seminare und gemeinsame Studien in der Kernforschung und zu Sicherheitsaspekten von Kernanlagen sowie die Vernetzung von Forschungszentren gefördert, vgl. 1. Programm der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen dem BMFT und dem Staatskomitee für die Nutzung der Atomenergie der UdSSR auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie ab 1987, Quelle: BGBl. 1988 II, S. 400.

sowjetisches Abkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei einem nuklearen Unfall und den Informationsaustausch über Kernanlagen. Im November 1991 bekräftigen beide Länder ihr starkes Interesse an einer Zusammenarbeit in der kerntechnischen Sicherheit und dem Strahlenschutz.³⁷⁵ Im Zentrum der Bemühungen standen die Kernkraftwerke sowjetischer Bauart, für deren Sicherheit es nach Ansicht der Bundesregierung internationaler Anstrengungen bedurfte. Im Rahmen der G-7 ergriff die Bundesregierung 1993 sogar die Initiative für ein Kommuniqué, das die baldige Schließung aller Reaktoren des Tschernobyl-Typs forderte.³⁷⁶ Hibbs (1996) zufolge wollte die Bundesregierung damit einen nuklearen Unfall und auch den daraus resultierenden innenpolitischen Druck hinsichtlich der 20 deutschen AKWs vermeiden, andererseits auch der deutschen Atomindustrie Möglichkeiten im postso-wjetischen Raum eröffnen.³⁷⁷ Von 1990 bis 1995 sind vom Bundesumweltministerium (BMU) etwa 150 Mio. DM für die Verbesserung der Reaktorsicherheit in Osteuropa insgesamt bereitgestellt worden, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) weitere 20 Mio. DM für die wissenschaftliche Zusammenarbeit. Hinzu kamen noch etwa 300 Mio. DM und 40 Mio. DM, die als deutsche Beiträge zu den Programmen der EU und zum Nuklearen Sicherheitsfond der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung eingebracht worden sind.³⁷⁸ In einem gesonderten Programm wurden vom Bundesumweltministerium finanzielle Mittel in Höhe von 21 Mio. DM für technische Ausrüstungen für die Anlagen in Balakowo bereitgestellt.³⁷⁹

Die bilateralen Programme kamen aber – ebenso wie die multilateralen Programme der G-7 und der EU – in den neunziger Jahren nur schleppend voran, weil Russland darauf bestand, seine Atomkraftwerke seien sicherer als westliche Anlagen. Außerdem gab es eine starke nationalistische Lobby in Russland, die die westlichen Länder nicht nur unter den Verdacht stellte, Russlands militärische Souveränität zu untergraben, sondern auch Präsident Boris Jelzin mit den Nuklearprogrammen künstlich „Richtung Westen“ pushen zu wollen.³⁸⁰

Mit der Vereinbarung zur Gewährleistung des physischen Schutzes wurde 1997 ein neuer Versuch der Zusammenarbeit des Bundesumweltministeriums mit der russischen Atomaufsichtsbehörde gestartet. Im Jahr darauf wurde ein deutsch-russisches Abkommen unterzeichnet, welches deutsche Unternehmen, die Technik an zivile russische Kernanlagen lieferten, umfassend von einer Haftung im Falle eines nuklearen Unfalls in der Russischen Föderation befreite. Damit war auch ein Hauptgrund der zögerlichen Zusammenarbeit, nämlich das hohe Haftungsrisiko für die technische Hilfe für russische Atomkraftwerke, aus der Welt geschafft worden.³⁸¹ Insofern spielte das Nuklearhaftungsabkommen auch aufgrund der internationalen wirtschaftlichen Konkurrenz um Instandhaltungsarbeiten eine Rolle. Auch die Bundesregierung verhehlte nicht, dass das Nuklearhaftungsabkommen die deutschen

³⁷⁵ Vgl. GE vom 21.11.1991.

³⁷⁶ Allerdings wurde Bundesumweltminister Klaus Töpfer, der diese Position mit Nachdruck verfolgte, 1994 durch Angela Merkel ersetzt, welche eine moderatere Position einnahm und von einer „kooperativen“ Beziehung mit Russland und der Ukraine bei dieser sensiblen Frage sprach, vgl. Hibbs 1996.

³⁷⁷ Vgl. Hibbs 1996, S. 3.

³⁷⁸ Zum „nuclear safety account“ der EBRD vgl. www.ebrd.com/pages/sector/nuclearsafety.shtml (Zugriff 30.5.2009).

³⁷⁹ GRS 1997, S. 92f.

³⁸⁰ Vgl. „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2; Hibbs 1996.

³⁸¹ Präsident Jelzin hatte den G-7-Staaten zwar seit 1995 versprochen, im Zusammenhang mit Instandhaltungsmaßnahmen keine Haftungsklagen geltend zu machen. Dennoch war das Nuklearhaftungsabkommen von 1998 eine Reaktion auf das Fehlen verbindlicher internationaler Regelungsinstrumente, vgl. Hibbs 1996.

Lieferungen von Sicherheitstechnik nach Russland erleichtere.³⁸² Zwischen 1998 und 2002 bestand eine trilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Russland im Bereich der Entsorgung abgerüsteten russischen Waffenplutoniums.³⁸³ Ein herausragendes Projekt dieser Zeit waren die Sicherungsmaßnahmen am Reaktor „Ruslan“ des Reaktorwerks Majak in der russischen Nuklearstadt Osjorsk.³⁸⁴ Das Abkommen über nukleare Sicherheit und Strahlenschutz vom Mai 2003 stellte schließlich eine umfassende Neuauflage von 1987 und 1988 noch mit der Sowjetunion geschlossenen Abkommen dar und stellte die Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit auf eine neue Grundlage, die den Informations- und Erfahrungsaustausch bei der Genehmigung, der Aufsicht und Begutachtung der nuklearen Sicherheit einschließen sollte. Außerdem waren wissenschaftlich-technische Projekte zur Nachrüstung bestehender Anlagen sowie zur Analyse und Auswertung von Störfällen geplant.³⁸⁵ Obwohl Russland und Deutschland unterschiedliche Ziele bei der Nutzung der Atomenergie verfolgten, sei laut Umweltminister Trittin eine engere Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Sicherheit insbesondere älterer Anlagen sowie bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle und Altlasten notwendig und sinnvoll.³⁸⁶

4.1.4 Weltraumzusammenarbeit

Auch die Zusammenarbeit in der Weltraumnutzung muss man – neben seiner unbestrittenen wissenschaftlichen Bedeutung – als Form der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit verstehen. Auf der Grundlage eines deutsch-sowjetischen Abkommens zur Erforschung und Nutzung des Weltraums zu friedlichen Zwecken von 1988 kam es 1992 zur erstmaligen Beteiligung eines deutschen Astronauten am sowjetischen MIR-Projekt.³⁸⁷ In dem Weltraumabkommen hatten sich beide Länder darauf verständigt, auf den Gebieten der solarerterrestrischen Beziehungen, der Astronomie und Astrophysik, der Erforschung des Sonnensystems und der Atmosphären, der Erde, der Weltraumbiologie und –medizin zusammen zu arbeiten.³⁸⁸ In der „Mission Mir '92“ wurden vor allem materialwissenschaftliche und medizinische Experimente durchgeführt, an denen unter anderem Wissenschaftler der Universitäten Berlin, Mainz, Hamburg, Essen und Köln, des Max-Planck-Instituts und der deutschen Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt beteiligt waren. Das damalige Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) förderte das Projekt, das unter der Leitung der deutschen Agentur für Raumfahrtangelegenheiten (DARA) stand, mit rund 44 Mio. DM. Der gemeinsame Weltraumflug von Russen und Deutschen zeige, wie eng die Welt durch die grundlegenden politischen Wandlungen der letzten Jahre zusammengerückt sei; Außerdem habe Russland gerade auf dem Gebiet der bemannten Raumfahrt einen großen Erfahrungsschatz, so der Bundesminister für Forschung und Technologie.³⁸⁹ Die Bundesregierung unterstützte aus diesen Gründen auch eine engere Zusammenarbeit der europäischen

³⁸² Umweltministerin Angela Merkel, zitiert in „Erste deutsch-russische Konsultationen in Bonn“, o.A., in: FAZ vom 9.6.1998, S. 1; Nuklearhaftungsabkommen vom 8.6.1998, Art. 1.

³⁸³ Vgl. Jahresabrüstungsbericht 2002, S. 28.

³⁸⁴ Ebd.

³⁸⁵ Vgl. PM des BMU Nr. 069/03 vom 9.5.2003

³⁸⁶ Während Deutschland den Atomausstieg gesetzlich festgeschrieben hat, will Russland weiterhin auf Atomkraft setzen. Vgl. PM des BMU Nr. 069/03 vom 9.5.2003

³⁸⁷ Die Ausführungen zur „Mission Mir'92“ stützen sich auf die Angaben von Riesenhuber, Heinz (Bundesminister für Forschung und Technologie) am 17.3.1992.

³⁸⁸ Weltraumabkommen vom 25.10.1988, Artikel 1.

³⁸⁹ Riesenhuber, Heinz (Bundesminister für Forschung und Technologie) am 17.3.1992.

ESA und der GUS-Länder.

Nach dem MIR`92-Projekt waren weitere MIR-Mitflüge, eine gemeinsame Mars-Mission für 1994 sowie weitere materialwissenschaftliche Experimente unter Nutzung russischer Trägersysteme und Laboreinrichtungen in der Diskussion. All dies wurde aufgrund der fortschreitenden europäischen Vernetzung der Raumfahrt im Rahmen der ESA in Form von europäisch-russischen Projekten realisiert: So kam es im Oktober 1994 zu einer einmonatigen Mitarbeit eines deutschen ESA-Astronauten in der MIR-Station.³⁹⁰ Im Januar 1998 besiegelten schließlich Japan, Kanada, Russland, die USA und die (damals) elf Mitgliedstaaten der ESA den Bau und Betrieb der internationalen Raumstation (ISS), in der ab 2003 Astronauten und Forscher aller fünfzehn Unterzeichnerstaaten ihre Arbeit aufnehmen sollten.³⁹¹ Damit war die deutsch-russische Raumfahrtzusammenarbeit fest in internationale Strukturen eingebettet. Die Regierung Gerhard Schröder setzte sich stark für die Integration Russlands in die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie ein, welche in eine Kooperation strategischer Art – ähnlich wie im Energiesektor – münden sollte. Dies sei zum einen im Sinne der Sicherung der Innovationskraft angesichts der weltweiten Konkurrenz gut, andererseits diene es dem dauerhaften Frieden und Wohlstand.³⁹²

Ungeachtet der zunehmenden Europäisierung und Internationalisierung der Weltraumzusammenarbeit schlossen Deutschland und Russland 2001 ein weiteres bilaterales Abkommen zur Erforschung und friedlichen Nutzung des Weltraums. Sie wollten damit bestehende Formen der Zusammenarbeit in Wissenschaft, Industrie und unternehmerischen Aktivitäten festigen und neue Formen fördern.³⁹³ Wie auch bisher, sollte es um die Erforschung und Nutzung des Weltraums und um die Anwendung von Weltraumtechnik und –technologien zu friedlichen Zwecken gehen. Dabei standen hochtechnologische und sicherheitsrelevante Forschungsbereiche im Zentrum der Aufmerksamkeit.³⁹⁴ Das mit der Ausführung des Abkommens betraute Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt war ausdrücklich auch zur Entwicklung von unternehmerischen und multilateralen Kooperationsformen aufgerufen.³⁹⁵

4.2 Militärische und wehrtechnische Kooperation

Zwischen Deutschland und Russland entwickelte sich auch eine militärische und verteidigungspolitische Zusammenarbeit. Das Bundesverteidigungsministerium vereinbarte 1991 noch mit dem sowjetischen Verteidigungsministerium engere Kontakte.³⁹⁶ 1992 verständigten sich beide Ministerien über die militärische Nutzung des deutschen Luftraums (Vereinbarung vom 10.4.1992) und über die technische

³⁹⁰ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 31.8.1994.

³⁹¹ Vertrag über Bau und Betrieb der internationalen Raumstation (ISS) vom 29.1.1998 zwischen Japan, Kanada, Russland, den USA und den elf Mitgliedstaaten der ESA.

³⁹² Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 7.10.2005.

³⁹³ Weltraumabkommen vom 10.4.2001, Präambel und Artikel 3.

³⁹⁴ Das Abkommen benannte konkret: astrophysikalische Forschung und Planetenerkundung, Erkundung der Erde aus dem Welt- raum, Materialforschung, Weltraummedizin und –biologie, Kommunikation und Informationstechnologien, weltraumtechnische Forschungs-, Entwicklungs-, Produktions- und Betriebsarbeiten, Entwicklung von Trägerraketen und anderen Raumtransportsys- temen und Fragen des Schutzes des Weltraums einschließlich der Kontrolle, Verhütung und Reduzierung von technologischen Ein- wirkungen auf den Weltraum, vgl. Weltraumabkommen vom 10.4.2001, Artikel 1 und 3.

³⁹⁵ Weltraumabkommen vom 10.4.2001, Artikel 4.

³⁹⁶ Vereinbarung vom 7.2.1991. Alle folgenden Ausführungen zu deutsch-russischen Vereinbarungen auf Ministeriumsebene zi- tiert nach Lohse 1996.

Zusammenarbeit bezüglich der Laufzeit der MiG-29 (Vereinbarung vom 23.9.1992). Im April 1993 verabredete Verteidigungsminister Volker Rühle mit seinem russischen Amtskollegen Pawel Gratschow eine engere militärische Zusammenarbeit, die einen regelmäßigen Informations- und Meinungsaustausch in Sicherheits- und Militärfragen vorsah (Vereinbarung vom 13.4.1993).³⁹⁷ Kurz darauf vereinbarten sie die gegenseitige Unterstützung bei der Durchführung von Besuchen von Militärdelegationen (20.07.1993). In einer Gemeinsamen Erklärung über die Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen den Ministerien bekräftigten die Verteidigungsminister 1994 erneut, dass sie ihre Beziehungen auf militärischem Gebiet vertiefen wollen (9.3.1994) und schlossen eine Vereinbarung über den gegenseitigen Austausch von Soldaten (11.03.1994). Vor dem Hintergrund des für August 1994 geplanten Abschlusses des Truppenabzugs aus Ostdeutschland erachteten beide Länder enge verteidigungs- und außenpolitische Beziehungen als wichtig und wollten diese ausbauen.³⁹⁸ Am Rande der Truppenabzugsfeier am 31. August 1994 verabredeten Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin, die gemeinsamen Übungen deutscher und russischer Militäreinheiten innerhalb der Russland-NATO-Kooperation zu intensivieren.³⁹⁹ Das Bundesverteidigungsministerium plante für 1994 eine gemeinsame deutsch-russische Marineübung, für 1995 eine deutsch-russische Stabsrahmenübung in Russland und für 1996 ein deutsch-russisches Manöver in Deutschland.⁴⁰⁰ Im Juni 1996 schloss das Bundesverteidigungsministerium mit Russland eine weitere Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf wehrtechnischem Gebiet (14.6.1996).

Darüber hinaus wurden mit Russland – wie mit anderen Ländern der GUS sowie Mittel- und Südosteuropas auch – Jahresprogramme der bilateralen militärischen Kooperation absolviert, welche Besuche auf Leitungsebene, Fachkonsultationen und Personalaustausche und Fortbildungen einschlossen.⁴⁰¹ Für das Jahr 2000 wurden mit 20 Partnerländern formelle Jahresprogramme mit insgesamt 1.000 Einzelmaßnahmen vereinbart, wofür rund 1,5 Mio. zur Verfügung standen. Darüber hinaus war Russland Empfängerstaat der militärischen Ausbildungshilfe und des Ausstattungshilfeprogramms.⁴⁰²

Als „Flaggschiff der deutsch-russischen Militärkooperation“ betrachtete das Bundesverteidigungsministerium den „Dialog mit den russischen Streitkräften“, der seit 1993 im Auftrag des Ministeriums von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) durchgeführt wird.⁴⁰³ Russische Generäle kamen einmal im Jahr nach Deutschland, um sich mit ihren deutschen Kollegen zu aktuellen sicherheitspolitischen Themen, zu ihrer Verteidigungspolitik und zu den Militärreformen in beiden Ländern auszutauschen. Im Rahmen des Dialogs fanden auch Besuche im Verteidigungsministerium, im Einsatzführungskommando, beim Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages und bei der NATO in Brüssel statt. Der Dialog mit den russischen Streitkräften sollte vor allem das gegenseitige Verständnis

³⁹⁷ Vgl. auch Timmermann 1994, S. 109.

³⁹⁸ Vgl. GE vom 9.3.1994; Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994.

³⁹⁹ „Gespräche über den Ausbau der deutsch-russischen Zusammenarbeit“, PM der BuReg vom 31.8.1994, aus: Bulletin Nr. 078/94 vom 6.9.1994.

⁴⁰⁰ Die Maßnahmen sind entnommen aus: Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994.

⁴⁰¹ Zu den Jahresprogrammen mit mittel- und osteuropäischen Ländern vgl. Lohse 1996.

⁴⁰² Die militärische Ausbildungshilfe umfasst Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen an Ausbildungseinrichtungen oder bei Truppenteilen der Bundeswehr sowie Deutschkurse im Heimatland, wofür jährlich etwa 3,6 Mio. Euro investiert werden. Beim Ausstattungshilfeprogramm werden Material und Ausbildungskapazitäten für Verkehrs- und Transportwesen, Logistik, zivilberuflich anerkannte Handwerker Ausbildung, Wasserversorgung, sanitätsdienstliche und medizinische Versorgung sowie für Informations- und Kommunikationstechnik bereitgestellt. Waffenlieferungen sind nicht Gegenstand der Ausstattungshilfe, vgl. Partnerschaft des BMVg, Informationen des BMVg.

⁴⁰³ Vgl. „Flaggschiff der deutsch-russischen Militärkooperation“, PM des BMVg vom 14.10.2004.

und Vertrauen verbessern und die Entwicklung einer neuen russischen Generalsgeneration unterstützen.⁴⁰⁴ Alle Maßnahmen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit sollten nicht nur der gegenseitigen Vertrauensbildung und der Stabilisierung der zwischenstaatlichen Sicherheitspolitik im mittel- und osteuropäischen Raum dienen, sondern auch und – vielleicht sogar in erster Linie – den Aufbau von demokratischen Streitkräften in Russland und den anderen Ländern des ehemaligen Warschauer Pakts unterstützen.⁴⁰⁵

Im Zusammenhang mit der intensiven sicherheitspolitischen Kooperation war das Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen vom Dezember 1999 von Bedeutung, welches dem Umgang mit sensiblen vertraulichen und geheimen Unterlagen regelte, die bei der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation üblicherweise ausgetauscht werden oder aber neu entstehen.⁴⁰⁶ Das Abkommen war aus deutscher Sicht also zum einen eine schlichte Notwendigkeit, zum anderen aber auch ein besonderer Vertrauensbeweis Russlands gegenüber Deutschland.

Nach einer längeren Flaute in den militärischen und wehrtechnischen Beziehungen seit Mitte der 1990er Jahre – begründet insbesondere durch den Kosovokrieg 1998 und den Ausbruch des zweiten Tschetschenienkrieges 1999 – wurden diese unter der rot-grünen Regierung und unter Präsident Wladimir Putin im Jahr 2000 wieder belebt. Im März 2000 vereinbarte Verteidigungsminister Rudolf Scharping in Moskau mit seinem Amtskollegen Igor Sergejew trotz des Konfliktthemas Tschetschenien eine engere militärische Zusammenarbeit, die unter anderem die Weiterbildung von russischen Offizieren in Deutschland umfasste.⁴⁰⁷ Während der deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Juni 2000 einigten sich die Verteidigungsminister darauf, die Kontakte zwischen ihren Ministerien zu intensivieren und regelmäßige Begegnungen auch auf Beamtenebene durchzuführen. Auch sollten weitere Möglichkeiten der Rüstungszusammenarbeit ausgelotet werden.⁴⁰⁸ Einen vorläufigen Höhepunkt in der militär- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit Russland stellte das Abkommen über den Transit von Militärausrüstung und –personal durch die Russische Föderation im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr vom Oktober 2003 dar. Es erlaubte der Bundesrepublik als einzigem NATO-Mitglied, den Transit seines Kontingents der Internationalen Afghanistan-Schutztruppe ISAF und der dazugehörigen Ausrüstung per Eisenbahn durch das russische Territorium durchzuführen. Dies war für die Bundesregierung besonders im Kontext der Ausweitung des Einsatzes auf die Region Kundus von großer Bedeutung.⁴⁰⁹ Schließlich verabredeten die Verteidigungsminister Sergej Iwanow und Peter Struck im März 2005 zwei gemeinsame Übungen von deutschen und russischen

⁴⁰⁴ Vgl. ebd.

⁴⁰⁵ Vgl. Lohse 1996, S. 16.

⁴⁰⁶ Abkommen zum gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen vom 2.12.1999, Präambel, Art. 1 und 2.

⁴⁰⁷ Vgl. „Scharping sieht gute Chancen für Kooperation mit Russland“, von Jens Hartmann, in: Die Welt online vom 2.3.2000, www.welt.de/daten/2000/03/02/0302au154846.htm (Zugriff 3.4.2006); „Iwanow will Dialog trotz 'ernsthafter Differenzen'“, von Markus Wehner, aus: FAZ vom 1.3.2000, S. 1; Ausbildungsplätze an der Führungsakademie der Bundeswehr waren Russland bereits 1998 angeboten worden, vgl. FAZ vom 10.6.1998, S. 1 und 2.

⁴⁰⁸ So wurden sicherheitspolitische Konsultationen der politischen Direktoren der Außenämter sowie regelmäßige Treffen der Planungsstäbe geplant, vgl. „Schröder und Putin verkünden einen Erfolg“, o.A., in: FAZ vom 17.6.2000, S. 1-2, zu den dritten deutsch-russischen Regierungskonsultationen am 15.-16.6.2000 in Berlin. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte zwar bei seinem Antrittsbesuch im November 1998 mit Präsident Jelzin den Bau von Transport- und Jagdflugzeugen zusammen mit Russland und der Ukraine besprochen, das Projekt ist aber gescheitert, vgl. „Deutschland sieht sich als Anwalt Russlands“, o.A., in: FAZ vom 18.11.1998, S. 1-2.

⁴⁰⁹ Die konkreten Modalitäten des Transits sind in einem Zusatzprotokoll vom 26.10.2004 festgehalten. Vgl. „Schröder und Putin kurbeln in Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003, und „Vom russischen Öl profitieren“, von Markus Wehner, in: FAZ vom 8.10.2003, S. 5.

Fallschirmjägern für 2005.⁴¹⁰ Außerdem wurde eine Gemeinsame Kommission für die deutsch-russische Rüstungskoooperation eingesetzt (in St. Petersburg), welche sich in erster Linie Fragen des Schiffbaus und der Nutzung russischer Raketenträgersysteme zur Stationierung europäischer militärischer Satelliten im Weltraum widmen sollte.⁴¹¹

4.3 Innere Sicherheit

Neben der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im internationale Kontext und der militärischen Zusammenarbeit hat die Bundesregierung auch in Fragen der inneren Sicherheit mit Russland zusammengearbeitet. Schwerpunkt war die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im weitesten Sinne.

Im Nachbarschaftsvertrag verabredeten Russland und Deutschland 1990, bei der Bekämpfung des Organisierten Verbrechens, des Terrorismus, der Rauschgiftkriminalität, der Falschgeldkriminalität, des Schmuggels und bei der Sicherheit in der Luft und auf See zusammenzuarbeiten.⁴¹² Zur gemeinsamen Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und –schmuggels gab es bereits ein deutsch-sowjetisches Abkommen von 1989. In den Jahren 1991 und 1993 schloss das Bundesinnenministerium bzw. das ihm unterstellte Bundeskriminalamt Verträge mit Russland zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.⁴¹³ Auch der Zollvertrag vom Dezember 1992 sollte der Kriminalitätsbekämpfung dienen: Die Zollverwaltungen wurden aufgefordert, einander in Fällen von Drogen-, Waffen- und Kunstschmuggel gegenseitig Auskünfte zu erteilen, die zur Verhinderung und Ermittlung beitragen.⁴¹⁴ Im Zusammenhang mit den Plutoniumfunden in Deutschland einigte sich das Bundeskriminalamt im Juli 1994 mit Vertretern der russischen Polizei darauf, die gemeinsame Bekämpfung der Organisierten Kriminalität voranzutreiben.⁴¹⁵ Seit 1994 entsendete das Bundeskriminalamt in diesem Zusammenhang einen Verbindungsbeamten nach Moskau, der die Koordination der Kriminalitätsbekämpfung fördern sollte.

Seit Ende der 1990er Jahre wurden weitere Verabredungen zur gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung getroffen. Im Juni 1998 vereinbarten Innenminister Kanther und sein Kollege Stepaschin ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung des internationalen Verbrechens, welches vor allem das Verschieben gestohlener Autos, den Rauschgifthandel, Waffenschmuggel, Menschenhandel und die Rotlichtkriminalität im Blick hatte.⁴¹⁶ Die Zusammenarbeit umfasste auch die Unterstützung russischer Polizeidienststellen mit Ausstattung und Ausbildung sowie die enge polizeiliche Abstimmung über Ermittlungsmaßnahmen in einer jährlich zusammen kommender Arbeitsgruppe.⁴¹⁷ Im Mai 1999 wurde schließlich ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der „Bekämpfung von Straftaten von erhebli-

⁴¹⁰ „Empfang des russischen Verteidigungsministers“, PM des BMVg vom 2.3.2005.

⁴¹¹ Ebd.

⁴¹² Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 19.

⁴¹³ Deutsch-russische Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Organisierten Kriminalität vom 24.5.1991 und Vereinbarung zwischen dem Bundeskriminalamt und dem russischen Innenministerium zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Da es sich nach Angaben des BMI nicht um völkerrechtliche Verträge handelte, wurden diese Vereinbarungen auch nicht veröffentlicht. Inhaltliche Angaben zu den Vereinbarungen können daher an dieser Stelle nicht gemacht werden.

⁴¹⁴ Zollvertrag vom 16.12.1992, Art. 5 und 6.

⁴¹⁵ Eingebunden waren auch amerikanische, italienische und kanadische Polizeidienststellen, vgl. „Gemeinsam gegen Verbrechen“, o.A., in: FAZ vom 21.7.1994, S. 5.

⁴¹⁶ Vgl. „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelingen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2.

⁴¹⁷ Informationen des BMI auf Anfrage. Weil die Arbeitsgruppe sich zu laufenden Ermittlungen abstimmt, werden vom Ministerium keine weiter gehenden Angaben gemacht.

cher Bedeutung“ geschlossen, welches allerdings erst im Juni 2004 in Kraft trat. Vor dem Hintergrund der gewachsenen grenzüberschreitenden, vorwiegend Organisierten Kriminalität sollten Rauschgift- und Schleuserkriminalität, Waffenhandel, Geldwäsche, Menschenhandel und Terrorismus noch stärker gemeinsam bekämpft werden. Das Abkommen umfasste gemeinsame Ermittlungen und Informationsaustausch, abgestimmte Maßnahmen sowie die Entsendung von Fachleuten.⁴¹⁸ Im April 2002 vereinbarte das Bundesinnenministerium mit dem russischen Innenministerium schließlich nochmals eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität. Die Innenminister stimmten dabei ihre bisherigen nationalen Aktivitäten zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität und zum Terrorismus ab und vereinbarten einen deutsch-russischen Austausch in der Verwaltungsausbildung.⁴¹⁹ Für die Umsetzung eines im Februar 2002 verabschiedeten russischen Gesetzes gegen Geldwäsche versprach Otto Schily darüber hinaus deutsche Unterstützung in Form von Hospitationen russischer Beamter in Deutschland.⁴²⁰ Während eines Treffens im August 2002 besuchten der Bundesinnenminister und sein russischer Amtskollege Boris Gryslow nicht nur gemeinsam Firmen aus dem Bereich der Sicherheitstechnik und informierten sich über die Sicherheitssysteme für Fahrzeuge, Ausweise, Banknoten und die Informationstechnik. Sie vereinbarten auch eine gemeinsame deutsch-russische Arbeitsgruppe zur Aufklärung und Verhütung von Kfz-Diebstählen und eine Arbeitsgruppe für biometrische Identifizierungsverfahren.⁴²¹ Außerdem wurde ein zweiter Verbindungsbeamter des Bundeskriminalamts nach Moskau entsandt. Aus Sicht des Innenministers waren aufgrund der zunehmenden Globalisierung auch der Kriminalität vergleichbare Sicherheitsstandards notwendig.⁴²²

Ein weiteres Kooperationsfeld mit Russland war der Katastrophenschutz. Über die Soforthilfe bei großen Unglücksfällen hinaus vereinbarten beide Länder 1992 eine umfassende Zusammenarbeit im Katastrophenfall. Das Abkommen umfasste unter anderem die Erleichterung der Einreisebestimmungen für Hilfseinsätze, den Verzicht auf Entschädigungsansprüche im Schadensfall und die Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Durchführung von Hilfseinsätzen.⁴²³ Auf der Grundlage des Rahmenabkommens von 1992 wurde im September 2000 in Berlin ein ergänzendes Memorandum zwischen dem Bundesinnenministerium und dem russischen Ministerium für Zivilverteidigung, Ausnahmesituationen und Beseitigung von Folgen von Naturkatastrophen unterzeichnet.⁴²⁴ Die vertiefte Zusammenarbeit wurde auf deutscher Seite vom Technischen Hilfswerk ausgeführt, und sie lag schwerpunktmäßig bei der Vorbeugung und Bekämpfung von schweren Unglücksfällen in beiden Ländern sowie bei der verbesserten gegenseitigen Abstimmung und Unterstützung bei internationalen Maßnahmen der humanitären Hilfe. Im Juli 2002 kam schließlich erstmals eine gemeinsame deutsch-russische Kommission mit Vertretern des BMI, des AA, der Berufsfeuerwehren und des Technischen Hilfswerks (THW) zusammen, die die weitere Zusammenarbeit „in den zunehmend spezialisierten Bereichen des Katastrophenschutzes stärken und besser koordinieren“ sollte.⁴²⁵

⁴¹⁸ Abkommen zur Kriminalitätsbekämpfung vom 3.5.1999; siehe auch „Deutschland stärkt die Zusammenarbeit mit Russland, Polen und Tunesien beim Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und Terrorismus“, PM des BMI vom 24.3.2004.

⁴¹⁹ „Schily und Gryslow vereinbaren enge Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität“, PM des BMI vom 10.4.2002; „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

⁴²⁰ „Schily und Gryslow vereinbaren enge Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität“, PM des BMI vom 10.4.2002

⁴²¹ „Schily: Russland wichtiger Partner im Kampf gegen die internationale Kriminalität“, PM des BMI vom 3.9.2002.

⁴²² Ebd.

⁴²³ Vgl. Katastrophenhilfe-Abkommen vom 16.12.1992, Art. 1-11.

⁴²⁴ Vgl. „Deutschland und Russland verstärken Zusammenarbeit im Katastrophenschutz“, PM des BMI vom 30.7.2002.

⁴²⁵ Ebd.

4.4 Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Kooperation 1991-2005

Die deutsche Vereinigung, die politischen Umwälzungen in Osteuropa und die damit einhergehende veränderte europäische und internationale Sicherheitslage stellten die Bundesregierung in ihren Sicherheitsbeziehungen zu Russland vor neue Herausforderungen. Es galt, Russlands Platz in der neuen europäischen und internationalen Ordnung zu finden und das Aufreißen neuer Gräben zwischen Russland und „dem Westen“ zu verhindern. Zugleich kamen neue Gefahren für die internationale Sicherheit auf, wie die Organisierte Kriminalität, Nuklearschmuggel und Terrorismus, für deren Lösung unter Einbindung Russlands sich die Bundesregierung einsetzte.

In dieser Arbeit wurde der Sachbereich Sicherheit in drei Teilbereichen betrachtet, nämlich erstens den sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen im Kontext der europäischen und internationalen Ordnung, zweitens der bilateralen militärischen und wehrtechnischen Zusammenarbeit und drittens der Kooperation in Fragen der inneren Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation stellte sich mit etwa der Hälfte der Aktivitäten der Bundesregierung als das stärkste Kooperationsfeld in den deutsch-russischen Sicherheitsbeziehungen heraus. Sie gewann unter der rot-grünen Regierung sogar noch einmal an Bedeutung (vgl. Abb. 10 und 11).

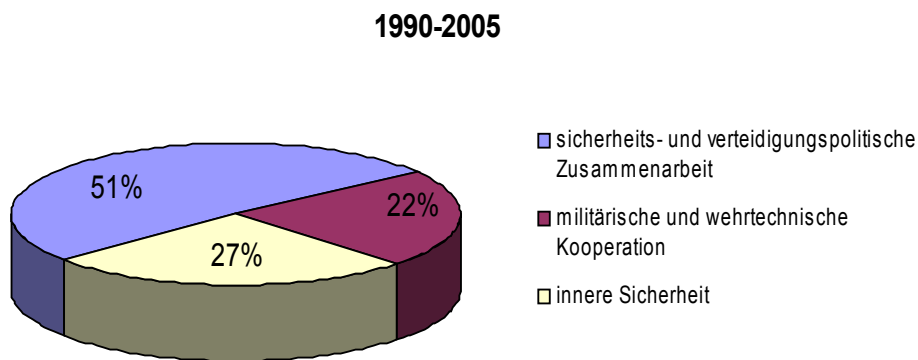
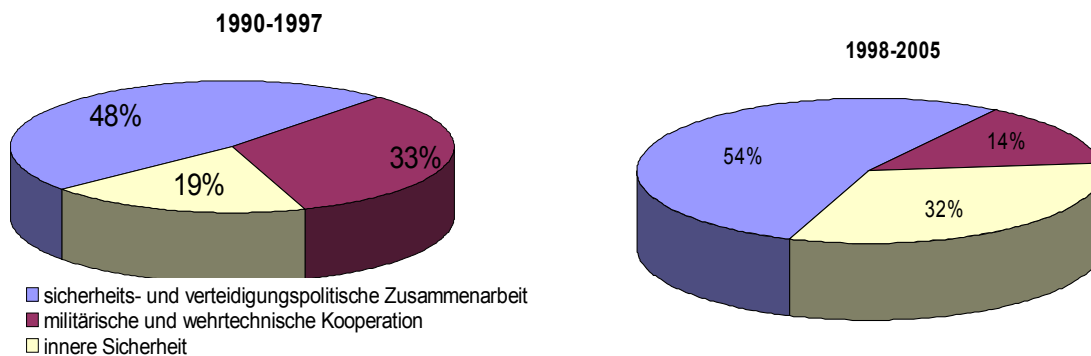


Abb. 10: Themenverteilung im Bereich Sicherheit 1990-2005

Abb. 11: Themenverteilung im Bereich Sicherheit, 1990-1997 und 1998-2005



Zunächst war der Abzug der sowjetischen Truppen dominantes Thema der sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen. Er galt als Voraussetzung für die Neugestaltung der deutsch-russischen Beziehungen überhaupt. Mit dem Überleitungs- und dem Truppenabzugsvertrag von 1990 wurden nicht nur die Konditionen des Truppenabzugs festgelegt, sondern auch enorme finanzielle Unterstützungsleistungen (insgesamt etwa 12 Mrd. DM) gewährt.

Während des gesamten Untersuchungszeitraums setzte sich die Bundesregierung intensiv für eine enge Anbindung Russlands an die europäischen und internationalen Sicherheitsstrukturen ein und bemühte sich darum, Russlands Isolationsängste zu zerstreuen. Auch diesem Zweck diente der sicherheitspolitische Dialog mit Russland. Während in den neunziger Jahren die Jugoslawienkriege und die Neugestaltung des postsowjetischen Raums im Vordergrund standen, kamen nach der Jahrhundertwende der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Fragen der internationalen Sicherheitsordnung und regionale Konflikte auf die Agenda des deutsch-russischen Sicherheitsdialogs, der sich nach den terroristischen Anschlägen von 2001 verstärkte.

Die Bundesregierung bemühte sich zugleich um eine Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit, insbesondere bei der Nichtverbreitung, bei der Umsetzung der Abrüstungsverpflichtungen, die Russland gegenüber den USA eingegangen war, und bei der Verbesserung der Sicherheit von russischen Kernanlagen. Um Proliferation und nuklearen Katastrophen vorzubeugen, schloss die Bundesregierung Anfang bis Mitte der neunziger Jahre mehrere Abkommen und Vereinbarungen mit Russland über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, über Abrüstungshilfe und die Vernichtung von Chemiewaffen. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit russischer Kernanlagen kamen jedoch erst mit entsprechenden Vereinbarungen 1997, 1998 und 2003 richtig in Gang. Die terroristischen Anschläge von 2001 wirkten als Katalysator für die deutsch-russische sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit, wie beispielsweise das Abkommen zur Entsorgung russischer Atom-U-Boote von 2003 sowie die Gemeinsamen Erklärungen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg bescheinigen.

Hinzu kamen Projekte der Weltraumzusammenarbeit, die neben ihrer wissenschaftlichen und industriellen Bedeutung auch eine wichtige sicherheitspolitische Relevanz im Sinne von Friedensstiftung und Vertrauensbildung haben. So wurden auf der Grundlage eines deutsch-sowjetischen Abkommens seit 1992 gemeinsame MIR-Missionen durchgeführt, welche später verstärkt europäisch und international (in ESA und ISS) eingebettet waren. Ein weiteres Abkommen 2001 frischte die bilaterale Weltraumzusammenarbeit auf.

Die militärische und wehrtechnische deutsch-russische Kooperation war weniger stark ausgeprägt und rückte unter der rot-grünen Bundesregierung noch weiter in den Hintergrund. Die Zusammenarbeit umfasste allerdings ein Vielzahl von Maßnahmen, die der Vertrauensbildung, aber auch der Unterstützung der Reformen der russischen Streitkräfte dienen sollten. Auf der Basis mehrerer Vereinbarungen, die die Verteidigungsministerien Anfang bis Mitte der neunziger Jahre schlossen, wurden Besuche und Fachgespräche abgehalten, Personalaustausche durchgeführt, militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe geleistet sowie zahlreiche gemeinsame Manöver durchgeführt. Zentraler Bestandteil der Kooperation war der „Dialog zwischen den Streitkräften“. Insgesamt zeigt sich, dass es der Bundesregierung vor allem um Vertrauensbildung und die Einbindung Russlands ging. Nach einer gewissen Flaute im Zuge der Kriege im Kosovo und im Kaukasus Ende der 1990er Jahre konnte Bun-

deskanzler Gerhard Schröder mit Präsident Wladimir Putin wieder eine engere Kooperation gestalten, wofür exemplarisch die Erlaubnis der russischen Regierung für Bundeswehrtransite nach Afghanistan durch Russland im Jahr 2003 steht.

Im Zeitverlauf deutlich an Bedeutung gewonnen hat die deutsch-russische Zusammenarbeit bei Fragen der inneren Sicherheit, in erster Linie der Bekämpfung der Organisierten, grenzüberschreitenden Kriminalität. Dabei spielte sicherlich eine Rolle, dass mit dem 2001 begonnenen Kampf gegen den internationalen Terrorismus auch im bilateralen Rahmen die Aktivitäten verstärkt wurden. Bereits seit Beginn der neunziger Jahre bemühten sich beide Länder, die Rauschgift- und Falschgeldkriminalität, den Schmuggel und den Menschenhandel sowie später den Terrorismus gemeinsam zu bekämpfen. Hierzu wurden bis Mitte der neunziger Jahre mehrere Vereinbarungen mit den russischen Behörden geschlossen, die gemeinsame Fahndungen, Verbrechensverhütung und den Informationsaustausch vorsahen. Außerdem entsendete das Bundeskriminalamt Verbindungsbeamte nach Moskau. Mit neuen Vereinbarungen wurde die gemeinsame Verbrechensbekämpfung 1998, 1999 und 2002 nochmals verstärkt. Zudem wurde nun eine entsprechende deutsch-russische Arbeitsgruppe gebildet, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für die russischen Polizeidienststellen geleistet sowie ein Austausch in der Verwaltungsausbildung vereinbart. Hintergrund der verstärkten Bemühungen war die Erkenntnis, dass die Organisierte Kriminalität weiter zunahm, zumal in grenzüberschreitender Form. Ein weiteres Tätigkeitsfeld der deutsch-russischen Sicherheitsbeziehungen war die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz, welche 1992 und 2000 mit Abkommen und seit 2002 zusätzlich mit der Einrichtung einer gemeinsamen Kommission betrieben wurde.

Insgesamt war die Bundesregierung sehr aktiv darum bemüht, enge Sicherheitsbeziehungen zu Russland aufzubauen. Dabei ging es ihr zunächst um die Einbindung Russlands in die neue europäische Ordnung und um die Zerstreung seiner Isolierungsängste. Außerdem zeugen die zahlreichen Initiativen und Abkommen bis Mitte der neunziger Jahre davon, wie wichtig der Bundesregierung die Eindämmung von Sicherheitsbedrohungen aus Russland war: Die nukleare Sicherheit, die Verhinderung der Proliferation und die Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung waren zunächst die bestimmenden Elemente der deutsch-russischen Sicherheitskooperation im gewählten Untersuchungszeitraum. Nimmt man die Gesamtheit der sicherheitspolitischen Initiativen gegenüber Russland in den Blick, so wird erkennbar, dass es der Bundesregierung um eine umfassende Sicherheitsbeziehung mit Russland ging: Durch einen intensiven Dialog zu europäischen und internationalen Sicherheitsfragen, durch enge militärische und wehrtechnische Konsultationen und die Unterstützung der russischen Militärreformen, durch die Weltraumzusammenarbeit und den gemeinsamen Katastrophenschutz und schließlich durch die Bekämpfung der Kriminalität und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen im Kontext von Globalisierung und internationalem Terrorismus.

5 Gesellschaft

Die Bundesregierung vereinbarte im Nachbarschaftsvertrag von 1990, in der Gemeinsamen Erklärung vom November 1991 und in einem Rahmenabkommen über kulturelle Zusammenarbeit 1992 Kooperationen mit Russland in Feldern, welche hier als Zusammenarbeit „im gesellschaftlichen Bereich“ bezeichnet werden:⁴²⁶ Demokratie und Menschenrechte, gesellschaftlicher Austausch, Kultur, Bildung, Wissenschaft und Umweltschutz. Übergreifendes Ziel war es, das gegenseitige Verständnis zu vertiefen und die gesellschaftlichen Beziehungen zu stärken.⁴²⁷ Die deutsche Russlandpolitik in diesen Bereichen wird im folgenden nachgezeichnet, beginnend mit der „historischen Versöhnung“, welche eine grundlegende Bedeutung für die weitere Zusammenarbeit hatte. Besondere Beachtung finden in Form von zwei Exkursen die Themen „Russlanddeutsche“ und das Problem der Rückführung kriegsbedingt verlagter Kulturgüter („Beutekunst“).

Grundsätzlich ist bei der Betrachtung dieser außenpolitischen Handlungsfelder zu beachten, dass die vorrangige Kompetenz für Kultur und Bildung nach dem Grundgesetz bei den Bundesländern liegt.⁴²⁸ Der Handlungsspielraum des Bundes ist daher begrenzt. So konzentriert sich die auswärtige Kulturpolitik des Bundes auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kunst und Kultur, auf die Förderung gesamtstaatlich bedeutsamer kultureller Einrichtungen sowie auf die Bewahrung des kulturellen Erbes. Die Federführung der auswärtigen Kulturpolitik liegt beim Auswärtigen Amt, welches für die Umsetzung nichtstaatliche Mittlerorganisationen beauftragt: das Goethe-Institut, den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), die Carl Duisberg Gesellschaft e.V. (CDG), die Alexander-von-Humboldt Stiftung, die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA), den Pädagogischen Austauschdienst (PAD) und das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa).⁴²⁹ Diese setzen die Vorgaben des Auswärtigen Amtes im Rahmen der formulierten Länderstrategien eigenverantwortlich um. Allerdings sind die meisten Mittlerorganisationen eng an die Vorgaben gebunden, da sie zum Teil erheblich über öffentliche Mittel finanziert werden.⁴³⁰ Darüber hinaus stimmen die verschiedenen Mittlerorganisationen ihre Arbeit im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt in Form von Länderkonzepten ab. Bei der Bildungs- und der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit sind die ausführenden Akteure stärker als in der auswärtigen Kulturpolitik entweder den Bundesländern unterstellt oder aber privat organisiert, zum Beispiel in Form von Vereinen und Stiftungen. Wenngleich der Großteil der handelnden Akteure in den hier betrachteten Feldern also keine staatlichen Akteure sind, gilt ihr Handeln unbestritten auch als Ausdruck der auswärtigen Kulturpolitik der Bundesregierung. Zugleich können die aufgeführten Maß-

⁴²⁶ Geläufiger ist die Trennung zwischen „high politics“ (Sicherheit) und „low politics“ (Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft etc.), die m.E. aber zum einen heute überholt scheint, weil sie zum einen eine Wertung im Sinne von „wichtig“ und „unwichtig“ impliziert, und weil sich zweitens der Sicherheitsbegriff gedehnt hat. Der hier gebildete Bereich dagegen meint policies mit starkem Bezug zur Gesellschaft beziehungsweise aus der gesellschaftlichen Sphäre (außer Wirtschaft).

⁴²⁷ Kulturabkommen vom 16.12.1992, Präambel.

⁴²⁸ Länder und Kommunen tragen daher auch beispielsweise etwa 90% der kulturpolitischen Förderung mit eigenen Programmen. In der auswärtigen Kulturpolitik engagieren sie sich vor allem mit Städtepartnerschaften.

⁴²⁹ Hinzu kommen für die auswärtige Medienpolitik die großen öffentlich-rechtlichen Sender mit Auslandsauftrag: Deutsche Welle, 3sat und arte.

⁴³⁰ Das Goethe-Institut wird vorwiegend durch jährliche Beiträge des Auswärtigen Amtes und des Bundespresseamtes finanziert; für den DAAD und die Alexander von Humboldt-Stiftung tragen das Auswärtige Amt und das BMBF den Großteil der institutionellen und Programmkosten; das ifa wird zu etwa 2/3 vom Auswärtigen Amt gefördert; ZfA und PAD werden als Abteilungen von staatlichen Behörden grundsätzlich öffentlich finanziert, vgl. Auswärtiges Amt 2006.

nahmen und Entwicklungen nur eingeschränkt und mittelbar als Politik der Bundesregierung bezeichnet werden.

5.1 Historische Versöhnung

Das vereinigte Deutschland bemühte sich darum, die „historischen Altlasten“ gegenüber der Sowjetunion bzw. deren Nachfolgestaaten auszuräumen. Durch Aussöhnung und Verständigung mit allen europäischen Nachbarn wollte die Bundesregierung den Weg für eine neue europäische Ordnung des Friedens und des Miteinanders frei machen.⁴³¹ Der Zweite Weltkrieg gebe der Partnerschaft mit der Sowjetunion ihren historischen und moralischen Rahmen, so Außenminister Hans-Dietrich Genscher anlässlich der Verlesung des deutsch-sowjetischen Nachbarschaftsvertrags 1991.⁴³² Zahlreiche Langzeitfolgen des Krieges, wie die Frage der Russlanddeutschen, das Problem der so genannten Beutekunst und die Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus bedurften noch immer einer Lösung. Gegenüber Russland fühlte sich die Bundesregierung aber auch verpflichtet, weil die Sowjetunion zügig und unproblematisch den Weg für die deutsche Vereinigung frei gemacht hatte.⁴³³ In ihr sahen beide Länder eine neue Perspektive, an die historischen Beziehungen ihrer Länder anzuknüpfen.⁴³⁴ Im Folgenden soll gezeigt werden, in welchem Maße und mit welchen Mitteln Deutschland Versöhnungsarbeit mit Russland leistete.

Ein Feld war die gegenseitige Pflege von Kriegsgräbern und -denkmälern. Das Abkommen zur Kriegsgräberfürsorge vom Dezember 1992 verpflichtete beide Länder zur kostenlosen und unbegrenzten Überlassung der Grabstätten und zur würdevollen Erhaltung und Pflege der Stätten.⁴³⁵ Deutschland hatte sich zudem das Recht gesichert, auf eigene Kosten deutsche Kriegsgräber in Russland herzurichten, welche nicht nur Soldaten, sondern auch Deportierte umfassten. Wenngleich ein wichtiges Stück Versöhnungsarbeit mit Russland, diente die Kriegsgräberpflege auch der innergesellschaftlichen Vergangenheitsbewältigung in Deutschland.

Ein weiteres Feld der Versöhnungsarbeit war die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern des Nationalsozialismus. Im Dezember 1992 verlasen Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin eine Erklärung, in der sie „zu unrecht Verurteilte und unschuldig Verfolgte“ für moralisch rehabilitiert erklärten und sich für konkrete Rehabilitierungsmaßnahmen aussprachen.⁴³⁶ Die Bundesregierung machte 1992 Zusagen für Entschädigungszahlungen an Zwangsarbeiter aus der ehemaligen So-

⁴³¹ Vgl. u.a. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Präambel; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 30.1.1991 und am 16.12.1992; Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) am 15.3.1991; GE von Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin über die Rehabilitierung unschuldig Verfolgter vom 16.12.1992; S.a. „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

⁴³² Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) am 15.3.1991.

⁴³³ Siehe u.a. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 30.1.1991 und am 31.8.1994; Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) am 15.3.1991; Herzog, Roman (Bundespräsident) am 1.9.1997.

⁴³⁴ GE vom 21.11.1991 und vom 16.12.1992; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994 und am 31.8.1994; Weizsäcker, Richard von (Bundespräsident) am 11.5.1994.

⁴³⁵ Kriegsgräberfürsorge-Abkommen vom 16.12.1992. Die BuReg beauftragte den Volksbund deutsche Kriegsgräberfürsorge e.V. mit der Durchführung. S.a. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 18.

⁴³⁶ GE von Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin über die Rehabilitierung unschuldig Verfolgter vom 16.12.1992. Diese ließ allerdings im Unklaren, auf welche Personengruppen sich die Rehabilitierung bezieht. Russland rehabilitierte zu Unrecht verurteilte Deutsche 1998, vgl. „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelungen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2.

wjetunion in Höhe von einer Milliarde DM.⁴³⁷ Die Auszahlung kam jedoch erst in Gang, nachdem Ende der 1990er Jahre amerikanische Sammelklagen gegenüber Deutschland erhoben wurden. Unter dem Druck von internationalen Verhandlungen ergriff der Stiftungsverband der deutschen Wirtschaft 1999 die Initiative für eine Förderstiftung, welche im August 2000 per Gesetz als Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ gegründet wurde. Die Hauptaufgabe dieser Stiftung war die Abwicklung der Entschädigungszahlungen an Zwangsarbeiter.⁴³⁸ Das Stiftungsvermögen in Höhe von 10,1 Mrd. DM wurde je zur Hälfte vom Bund und von der Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft aufgebracht.⁴³⁹ Entschädigungsberechtigt waren nach § 11 des Stiftungsgesetzes ehemalige Zwangsarbeiter sowie jeder, der durch rassistische Verfolgung unter Beteiligung deutscher Unternehmen Vermögensschäden erlitten hat.⁴⁴⁰ Von 2001 bis 2006 wurden schließlich insgesamt fast viereinhalb Mrd. Euro an Anspruchsberechtigte in Osteuropa ausgezahlt, wovon 365 Mio. Euro über russische Organisationen abgewickelt wurden.⁴⁴¹ Von den ursprünglich geschätzten 500.000 russischen Entschädigungsberechtigten⁴⁴² erhielten bis zum Abschluss der Auszahlungen etwa 250.000 Opfer oder deren Rechtsnachfolger eine Entschädigung. Wie Tabelle 6 zeigt, stellten etwa 440.000 Personen aus Russland einen Antrag, von denen etwa zwei Drittel positiv beschieden und ausgezahlt wurde.⁴⁴³

Tabelle 6: Entschädigungszahlungen an ehemalige NS-Zwangsarbeiter

*durch die Stiftung Erinnerung, Vergangenheit und Zukunft; Antragstellung und Auszahlung in Russland.
Stand: 31. März 2005.*

eingegangene Anträge*	davon positiv beschieden**	davon vollständig oder teilweise ausgezahlt*	davon abgelehnt	davon Ablehnungen wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen
439.769	252.489	252.278	178.623	173.038

Quelle: 5. Bericht der Bundesregierung über den Stand der Auszahlungen und die Zusammenarbeit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ mit den Partnerorganisationen vom 21.7.2005, Bundestags-Drs. 15/5936, www.stiftung-evz.de.

* Ohne Anträge, die an den ÖVF weitergeleitet wurden.

** Positive Bescheide wurden teilweise nicht ausgezahlt, weil kein Leistungsempfänger mehr bereit stand oder aufgrund der Anrechnung von Unternehmensleistungen..

⁴³⁷ Das Geld sollte für Russland, Weißrussland und die Ukraine zur Verfügung stehen, wobei die Abwicklung jeweils bilateral vereinbart werden sollte, vgl. GE vom 16.12.1992.

⁴³⁸ Darüber hinaus fördert die Stiftung Projekte der Völkerverständigung und historischen Aufarbeitung, vgl. § 2 des Gesetzes zur Errichtung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ vom 2.8.2000 (in Kraft: 12.8.2000), Quelle: BGBl. 2000 I, S. 1263. Vom Stiftungskapitel wurden 93% für Entschädigungszahlungen und 7% für die Projektarbeit aufgewendet, vgl. Fonds „Erinnerung und Zukunft“ 2006, Vorwort.

⁴³⁹ Vgl. Stiftungsgesetz, § 3. An der Stiftungsinitiative der deutschen Wirtschaft hatten sich 6.500 deutsche Unternehmen beteiligt, von denen 40 % in das Unrecht der NS-Kriegswirtschaft nicht verstrickt waren, da sie erst nach 1945 gegründet wurden, vgl. Fonds „Erinnerung und Zukunft“ 2006, Vorwort.

⁴⁴⁰ Unter bestimmten Voraussetzungen auch Familienangehörige, vgl. Stiftungsgesetz § 13.

⁴⁴¹ Zahlenangaben vgl. www.stiftung-evz.de. Die Abwicklung über russische Organisationen deckte auch Zahlungen an Lettland, Litauen und GUS-Länder ab, wobei der Großteil jedoch an russische Antragsteller fiel.

⁴⁴² Die Zahl bezieht sich nur auf die Opfergruppe „Zwangsarbeiter“, vgl. Erster Bericht der BuReg über den Stand der Auszahlungen und die Zusammenarbeit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ mit den Partnerorganisationen vom 27.11.2001, Bundestags-Drs. 14/7728.

⁴⁴³ Hier wurde nur die Kategorie „Zwangsarbeiter“ berücksichtigt. Auf „Sonstige Personenschäden“ (medizinische Versuche und Fälle der Unterbringung in Zwangsarbeiterkinderheimen) fielen nur 225 Anträge, über Anträge bei „Vermögensschäden“ gibt es keine eindeutigen Angaben, die Zahl wird aber als noch geringer eingeschätzt.

Die historische Versöhnung sollte auch durch einen Dialog über die gemeinsame Geschichte befördert werden. Im Mai 1994 verabredeten Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin die Einrichtung einer deutsch-russischen Historikerkommission, welche die nun zugänglich gewordenen Quellen zur Bewertung der jüngsten deutsch-russischen Geschichte aufarbeiten.⁴⁴⁴ Erst im August 1997 wurde die Idee wieder aufgegriffen und eine Vereinbarung über eine Gemeinsame Kommission für die Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen (im folgenden: Historikerkommission) geschlossen. Sie sollte nicht nur die Zusammenarbeit der Historiker verbessern, sondern vor allem „wichtige und zugleich schwierige Themen“ der deutsch-russischen beziehungsweise deutsch-sowjetischen Geschichte bearbeiten.⁴⁴⁵ In ihren Sitzungen bis 2005 hat die Historikerkommission die Themen deutsch-russische/sowjetische Beziehungen 1914-1945, die sowjetische Militäradministration in Deutschland 1945-1949 und die deutsche Frage sowie die deutsch-sowjetischen Beziehungen 1945-1970 als Schwerpunkte herausgearbeitet.⁴⁴⁶ Außerdem sprach sie sich nachdrücklich für die möglichst baldige Errichtung des geplanten Deutschen Historischen Instituts (DHI) in Moskau aus.⁴⁴⁷ Dieses wurde im September 2005 auf Initiative der Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung und der ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius gegründet; es wird inzwischen von der Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland (DGIA) getragen.⁴⁴⁸ Die Tätigkeitsschwerpunkte des DHI Moskau sind – in Fortführung der Arbeit der Historikerkommission – die Erforschung der gemeinsamen deutsch-russischen Geschichte im 18.-20. Jahrhundert, die verstärkte Zusammenarbeit von russischen und deutschen Wissenschaftlern in gemeinsamen Forschungs- und Editionsprojekten sowie die Förderung des Wissenschaftlernachwuchses. Die Errichtung des DHI in Moskau stellte eine Institutionalisierung und damit eine Verstärkung der Zusammenarbeit in der geschichtswissenschaftlich betriebenen Versöhnungsarbeit zwischen Deutschland und Russland dar.

Auch in der Schulbucharbeit gab es Bemühungen um eine Aussöhnung. So sollten laut deutsch-russischem Kulturabkommen von 1992 die Darstellungen von Geschichte, Geographie und Kultur beider Länder in Lehrbüchern das bessere gegenseitige Verständnis fördern.⁴⁴⁹ Die Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit schlug 2001 vor, dass das Georg-Eckert-Institut für Internationale Schulbuchforschung (GEI) mit entsprechenden russischen Kooperationspartnern die Frage nach dem Bild des anderen Landes in den Geschichtslehrbüchern behandeln sollte. Dabei sollte dem GEI die deutsch-russische Historikerkommission zur Seite stehen.⁴⁵⁰ Das Institut hatte bereits in den achtziger Jahren mit der Sowjetunion einen Austausch über Schulbücher betrieben, der jedoch erst seit 1991 auch Geschichtsthemen umfasste. Deutsch-russische Schulbuchkonferenzen, Stipendienvergaben an russische Schulbuchautoren sowie weitere gemeinsame Projekte wie die deutsch-russischen Schulbuchgespräche fanden vor allem seit 1994 regelmäßig statt. In den neunziger Jahren geriet das Thema des Umgangs mit der sozialistischen Vergangenheit in den Vordergrund der Arbeit des GEI; „sensiblere“

⁴⁴⁴ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994a, und „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

⁴⁴⁵ Vereinbarung zur Historikerkommission vom 20.8.1997, Präambel; Herzog, Roman (Bundespräsident) am 1.9.1997 und Roman Herzog, zitiert in „Für Jelzin sind die Beziehungen zu Deutschland die vorrangigsten unter den vorrangigen“, o.A., in: FAZ vom 2.9.1997, S. 1-2.

⁴⁴⁶ Vgl. www.bmi.bund.de/cln_012/nm_161720/Internet/Content/Themen/Deutsche_Einheit/Einzelseiten/Gemeinsame_Kommission_fuer_die_Erforschung_Id_89480_de.html (Zugriff 3.5.2007).

⁴⁴⁷ Vgl. ebd.

⁴⁴⁸ Informationen zum DHI Moskau vgl. www.dhi-moskau.org.

⁴⁴⁹ Kulturabkommen vom 16.12.1992, Artikel 2, Absatz 2.

⁴⁵⁰ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 2.

Themen wie die Zeit des Stalinismus und des Nationalsozialismus, standen im Untersuchungszeitraum noch nicht auf der Agenda der deutsch-russischen Schulbuchzusammenarbeit.⁴⁵¹ Neben dem Georg-Eckert-Institut leistete auch das Goethe-Institut kontinuierlich Arbeit in diesem Feld. Es erarbeitete landeskundliche Informationen und stellte diese russischen Schulen, Lehrmittelzentren und Deutschlehrern im Rahmen von Fortbildungen zur Verfügung. Ebenfalls der Aussöhnung sollten deutsch-russische Schülerbegegnungsprojekte dienen, die der Fonds „Erinnerung und Zukunft“ der Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft seit 2001 förderte.⁴⁵²

Die Bundesregierung betrachtete ihre Versöhnungspolitik mit Russland als recht erfolgreich: Beide Länder seien nun Partner, die aus der Geschichte die notwendigen Lehren gezogen haben, und die Beziehungen seien nun von Normalität und Vertrauen geprägt.⁴⁵³ Gemeinsam hätten Russland und Deutschland schon „viele Restbestände der Nachkriegszeit“ beseitigt.⁴⁵⁴ Begünstigend wirkte der Amtsantritt von Wladimir Putin im Jahr 2000: Immerhin verband Gerhard Schröder und Wladimir Putin, dass sie einer von der unmittelbaren Kriegserfahrung unbelasteten Generation angehören. Beide Politiker wollten zudem einen „wirklich substanzieller Neuanfang“ wagen und gingen die bilateralen Beziehungen sehr pragmatisch an.⁴⁵⁵ Die im Jahr 2000 beschlossene strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und Russland sollte auch dazu dienen, Vorurteile und die „schmerzhaften Erinnerungen mit Deutschland“ abzubauen.⁴⁵⁶ Bundeskanzler Gerhard Schröder rückte auch verbal die gemeinsamen Interessen und Werte beider Länder in den Vordergrund.⁴⁵⁷ Höhepunkte der pragmatischen Versöhnungspolitik unter Schröder und Putin waren die Teilnahme des Bundeskanzlers an der Feier zum 60. Jahrestag des Kriegsendes in Moskau im Mai 2005 sowie an den 750-Jahr-Feierlichkeiten Kaliningrads im Juli 2005. Trotz bleibender moralischer Verpflichtung und einiger weiterhin problematischer Aspekte wie der Vertreibung vieler Deutscher, Vorurteile und Germanisierungsängste vor allem in Kaliningrad seien die „Gräben der Vergangenheit“ endgültig überwunden, so der Bundeskanzler.⁴⁵⁸ Noch verbleibende Fragen wurden unter Putin und Schröder auf pragmatische Art und Weise gelöst: Das über ein Jahrzehnt bei Russland beantragte Generalkonsulat in Kaliningrad sagte Wladimir Putin im Herbst 2003 endlich zu;⁴⁵⁹ die stockenden Verhandlungen über die Beutekunst wurden durch zahl-

⁴⁵¹ Vgl. die Konferenzberichte in „Internationale Schulbuchforschung“, Nr. 16 (1994) S. 383 und Nr. 19 (1997) S. 87-92 sowie die Informationen des GEI auf www.gei.de/index.php?id=68 (Zugriff 3.6.2006).

⁴⁵² Im Rahmen der Förderprojekte, an denen Schulen, Hochschulen, Vereine und Einrichtungen teilnehmen, wurden u.a. Dokumentationen zu ehemaligen Zwangsarbeitern erstellt, vgl. Fonds „Erinnerung und Zukunft“ 2006, Förderprogramme und Anhang.

⁴⁵³ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 4.7.1997; Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 10.11.1998. Ähnlich im wissenschaftlichen Diskurs, vgl. die Debatte um die historische Dimension der deutsch-russischen Beziehungen in: Europainstitut RAN (Hrsg.) 2002, S. 27ff.

⁴⁵⁴ Bundespräsident Roman Herzog, zitiert in „Herzog: Unglaublich herzliche Atmosphäre mit Jelzin“, o.A., in: FAZ vom 4.9.1997, S. 1. GRININ/BRATCHIKOV (1995, S. 20f.) befürchteten, dass die neuen Generationen unter Ausblendung der gemeinsamen Geschichte reine Interessenpolitik verfolgen könne.

⁴⁵⁵ Vgl. „Ein kenntnisreicher, spannender Typ“, von Eckhart Lohse, in: FAZ vom 15.6.2000, S. 2; Bundeskanzler Gerhard Schröder, zitiert nach „Schröder und Putin verkünden einen Erfolg“, o.A., in: FAZ vom 17.6.2000, S. 1-2; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im April 2001.

⁴⁵⁶ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.4.2004; „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004. GÖTZ (2006, S. 22) weist darauf hin, dass das Konzept der „strategischen Partnerschaft“ allerdings zu Missverständnissen führt: Während man in Russland darunter eine Interessenallianz versteht, steht es im europäischen und deutschen außenpolitischen Diskurs für eine Interessen- und Wertegemeinschaft.

⁴⁵⁷ Siehe Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004.

⁴⁵⁸ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 10.4.2005, am 6.5.2005, am 9.5.2005 und am 3.7.2005; „Deutschland, Frankreich und Russland fahren geeint zum G8-Gipfel“, PM der BuReg vom 3.7.2005.

⁴⁵⁹ „Fischer auf Gratwanderung in Kaliningrad“, von Richard Meng, in: FR vom 11.2.2004, S. 6. Die Einrichtung des Konsulats wurde ab 1994 verhandelt, erst 2004 wurde es eröffnet.

reiche symbolische Einzelkompensationen relativiert (vgl. Exkurs 2); schließlich konnten die Entschädigungszahlungen an ehemalige Zwangsarbeiter und andere NS-Opfer 2005 offiziell abgeschlossen werden. Zwei besondere und zugleich hartnäckige Fragen der Versöhnungspolitik sollen im folgenden in Form von Exkursen skizziert werden: die Frage der Russlanddeutschen und die Problematik der so genannten Beutekunst.

Exkurs: Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion

Durch die Umbrüche in Osteuropa 1990/91 gewann die Frage des Umgangs mit den so genannten Russlanddeutschen neue Aktualität:⁴⁶⁰ Während die Bundesregierung mit der sowjetischen Führung stets über Möglichkeiten einer erleichterten Ausreise für Russlanddeutsche in die Bundesrepublik hatte verhandeln müssen, eröffneten sich mit der deutschen Vereinigung und dem Zusammenbruch der Sowjetunion ganz neue Möglichkeiten, aber auch die Notwendigkeit, die Frage der Russlanddeutschen anzugehen. Die Aussiedlerzahlen waren aufgrund der politischen Situation in der Sowjetunion, aber auch ausgelöst durch ein 1986 verabschiedetes Gesetz zur Ein- und Ausreise im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung, sprunghaft angestiegen. Im Jahr der deutschen Vereinigung trafen fast 400.000 Russlanddeutsche aus Osteuropa ein, mehr als ein Drittel davon aus der UdSSR (Abb. 12).⁴⁶¹ Für viele Russlanddeutsche schien sich ein historisches Fenster geöffnet zu haben, zumal sie sich von einem Leben in Deutschland mehr Sicherheit und Wohlstand erhofften.

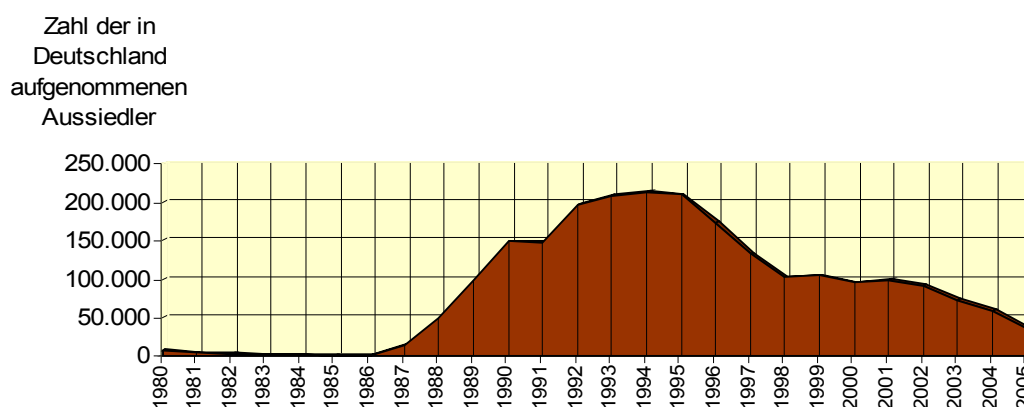


Abb. 12: Zahl der Spätaussiedler aus der UdSSR / den GUS-Staaten, 1980-2005

Quelle: Bundesaussiedlerbeauftragter im Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt.

Die Bundesregierung reagierte auf den Aussiedlerstrom mit drei Grundsätzen: Erstens sollte allen ausreisewilligen Deutschen das „Tor nach Deutschland“ rechtlich und politisch offen bleiben; zweitens sollten die Russlanddeutschen in ihrer „angestammten Heimat“ unterstützt werden, um ihnen dort Zu-

⁴⁶⁰ Dieser Terminus bezeichnet umgangssprachlich die Nachkommen der größtenteils im 18. Jahrhundert nach Russland übergesiedelten Deutschen, welche inzwischen auf die GUS-Republiken verstreut lebten.

⁴⁶¹ Seit 1990 stellten Aussiedler aus der UdSSR den größten Einzelposten der Aussiedler dar, Zahlenangaben vgl. www.russlanddeutschesgeschichte.de und www.russlanddeutsche.de.

kunftsperspektiven zu bieten; und drittens wurde die Wiederherstellung der Staatlichkeit der Russlanddeutschen angestrebt, vornehmlich durch die Wiederbegründung der Wolga-Republik und von nationalen deutschen Rayons (Gebietsverwaltungen).⁴⁶² Übergeordnetes Ziel war es, den Aussiedlerstrom nach Deutschland unter Kontrolle zu bringen.

Dies wurde zum einen über die Aufnahmeverfahren versucht. Grundlage der Aufnahme war das Bundesvertriebenengesetz von 1953⁴⁶³, das Anfang der 1990er Jahre angesichts der Entwicklungen zweifach novelliert wurde: Nach dem 1990 beschlossenen Aussiedleraufnahmegesetz mussten Interessenten fortan ihre Eigenschaft als Spätaussiedler in einem schriftlichen Verfahren nachweisen, um einen Aufnahmebescheid erwerben zu können.⁴⁶⁴ Außerdem wurde der Begriff des Spätaussiedlers mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1992 erstmals klarer definiert.⁴⁶⁵ Allerdings wurde auch solchen nach 1923 Geborenen der Status des Spätaussiedlers zuerkannt, die ihre deutsche Volkszugehörigkeit aufgrund der Verhältnisse in ihrem Land nicht ausüben konnten, z.B. aufgrund drohender beruflicher oder wirtschaftlicher Nachteile – entscheidend sei, sich zur deutschen Nationalität bekannt haben zu wollen.⁴⁶⁶ Antragsteller aus der ehemaligen Sowjetunion waren aufgrund ihres besonderen Vertreibungsschicksals zudem generell von der individuellen Prüfung ihres Kriegsfolgenschicksals befreit.⁴⁶⁷ Auch galten Spätaussiedler als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes (Art. 116) und mussten ebenso wie ihre Familienangehörigkeiten ohne gesonderte Prüfung eingebürgert werden.⁴⁶⁸ Diese Rechtslage stellte somit für ausreisewillige Aussiedler keine formale Hürde dar. Einziges Mittel zur Steuerung der Aussiedlerströme war die Festlegung eines faktischen Zuzugskontingents von Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion auf ca. ca. 225.000 Personen pro Jahr.⁴⁶⁹ Die Einhaltung der Kontingente wurde vor allem über die Bearbeitungszeiten der Anträge sichergestellt.⁴⁷⁰ Die Kontingentierung wurde damit begründet, nun eine höhere Planungssicherheit zu haben und einen neuerlichen sprunghaften Anstieg der Zuzugszahlen zu vermeiden.⁴⁷¹ Auch sollte mit dem häufig geäußerten Zuspruch des „offenen Tors nach Deutschland“ einer Ausreisepanik gegengesteuert werden. Insgesamt blieb die Steuerung der Aussiedlerzahlen durch diese Versuche, Status und Aufnahmeverfahren der Spätaussiedler zu präzisieren, erfolglos – die Aussiedlerzahlen stiegen auch nach 1990 und 1992 weiterhin an und blieben noch bis ins 21. Jahrhundert hinein auf einem hohen Niveau (vgl. Abb. 12). Bis Ende 1995 waren mit etwa 1,5 Mio. schon fast die Hälfte aller Russlanddeutschen nach Deutschland ausgereist. Eine sichtbare Bremswirkung auf den Aussiedlerzustrom hatte lediglich die Einführung von Sprachtests im Jahr 1997 (seit 1996 teilweise angewendet), die nur etwa die Hälfte der

⁴⁶² Vgl. Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im BMI und Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 24.1.1992 und am 30.1.1992.

⁴⁶³ Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) in der Fassung vom 3.9.1971 (BGBl. 1971 I, S. 1565, 1807).

⁴⁶⁴ Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001.

⁴⁶⁵ Spätaussiedler waren demnach nur dann „deutsche Volkszugehörige“, wenn sie sich durch Abstammung, Sprache, Erziehung und Kultur zum deutschen Volkstum bekannt haben. Alle nach dem 1.1.1993 Geborenen konnten diesen Status nicht mehr erlangen, vgl. Bundesvertriebenengesetz § 6; Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21.12.1992, § 4, Absatz 1.

⁴⁶⁶ Bundesvertriebenengesetz, § 6.

⁴⁶⁷ Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001.

⁴⁶⁸ Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vom 21.12.1992, § 4, Absatz 3.

⁴⁶⁹ Das Kontingent orientierte sich an den durchschnittlichen Zuzugszahlen von 1991/92. Vgl. Kriegsfolgenbereinigungsgesetz § 27, Abs. 3. Ab 2000 galt ein Kontingent von etwa 100.000, vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001.

⁴⁷⁰ So die Einschätzung der GTZ, vgl. Interview am 4.12.2006. Die Bearbeitungsdauer eines Antrags betrug im Durchschnitt vier Jahre, vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001.

⁴⁷¹ Vgl. Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001.

Antragsteller bestand.⁴⁷² Allerdings machten sich nun wiederum die großzügigen Regelungen gegenüber Russlanddeutschen aus der ehemaligen Sowjetunion bemerkbar: Während 1993 noch über 70 % tatsächliche Spätaussiedler waren, bestanden die Aussiedler im Jahr 2000 zu etwa 75 % aus Familienangehörigen.⁴⁷³ Die russlanddeutschen Interessenvereinigungen machten der Bundesregierung auch zunehmend Druck. So drohten sie massive Ausreisewellen an, sollte ihnen das gemeinschaftliche Kriegsfolgenschicksal abgesprochen und somit ihre Einreise erschwert werden.⁴⁷⁴

Zum anderen versuchte die Bundesregierung, die geschätzten zweieinhalb bis dreieinhalb Mio. in den GUS-Ländern verbliebenen Russlanddeutschen durch die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen vor Ort zum dauerhaften Bleiben zu bewegen.⁴⁷⁵ Durch Fördermaßnahmen zugunsten der Russlanddeutschen in der Sowjetunion sollte die freie Kultur- und Identitätsentfaltung der „sowjetischen Bürger deutscher Nationalität“ verbessert werden.⁴⁷⁶ Für 1990/91 wurden 100 Mio. DM, für 1992 im Rahmen der „Initiativen `92“ sogar 200 Mio. DM für Soforthilfemaßnahmen wie Medikamenten- und Lebensmittellieferungen und für Infrastrukturmaßnahmen einschließlich Bildungs-, Sprach- und Kulturarbeit bereitgestellt.⁴⁷⁷ Auch sollten russlanddeutsche Siedlungsgebiete durch eine enge Zusammenarbeit mit deutschen Landkreisen unterstützt werden.⁴⁷⁸ Die Förderung konzentrierte sich auf kompakte Siedlungsgebiete (Wolgaregion, Omsk, Nowosibirsk, Altai und Strelno/Leningrader Gebiet), die die verstreuter wohnenden Russlanddeutschen anziehen sollten.⁴⁷⁹ Auch der Zuzug von Russlanddeutschen aus den asiatischen GUS-Republiken – in erster Linie aus Kasachstan – in diese Siedlungsschwerpunkte wurde gefördert.⁴⁸⁰ Damit sollten diesen eine Alternative zur Ausreise nach Deutschland geboten und gleichzeitig die russischen Schwerpunktregionen verwaltungs- und bevölkerungstechnisch gestärkt werden. Im Bundesinnenministerium wurde ein Arbeitsstab eingerichtet, der die Kontakte zwischen Behörden, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen in Deutschland und in den Schwerpunktregionen in Russland halten sollte.⁴⁸¹

Ein wichtiges Teilziel der Verbesserung der Lebensbedingungen der Russlanddeutschen in ihren Siedlungsgebieten in Russland stellte die Wiederherstellung ihrer Staatlichkeit dar.⁴⁸² Anfang der neunziger Jahre wurden mehrere deutsche Gebietsverwaltungen (Rayons) (wieder-) begründet und durch die Bundesregierung unterstützt.⁴⁸³ Zentrales Vorhaben war die Wiedererrichtung der Deutschen Wolgarepublik. Mit ca. 100 Mio. DM stand 1992 etwa die Hälfte aller Fördergelder für die Russlanddeut-

⁴⁷² Ebd.

⁴⁷³ Ebd.

⁴⁷⁴ Vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 2.4.1996; Bundespräsident Roman Herzog, zitiert nach „Für Jelzin sind die Beziehungen zu Deutschland die vorrangigsten unter den vorrangigen“, o.A., in: FAZ vom 2.9.1997, S. 1-2; Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 6.6.1998.

⁴⁷⁵ Die offizielle Sprachregelung dafür lautete, dass die Russlanddeutschen „für sich und ihre Kinder eine Zukunftsperspektive sichern und ihre Heimat erhalten“ sollten, vgl. GE von Helmut Kohl und Boris Jelzin vom 21.11.1991, Punkt 12.

⁴⁷⁶ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 15. GE von Helmut Kohl und Boris Jelzin vom 21.11.1991, Punkt 12. Die Fördermaßnahmen wurden v.a. vom Verein für das Deutschtum im Ausland (VDA) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchgeführt; ab 1996 wurde die Projektarbeit der GTZ übertragen.

⁴⁷⁷ Vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 12.1.1992.

⁴⁷⁸ Horst Waffenschmidt hatte sich Ende Januar 1992 mit mehreren Landräten nationaler deutscher Rayons aus Russland getroffen, vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 24. und 30. 1.1992.

⁴⁷⁹ Vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 30.1.1992; Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1993.

⁴⁸⁰ So Horst Waffenschmidt, zitiert nach „Bonn und Moskau fördern deutsche Rayons“, o.A., in: FAZ vom 7.4.1993, S. 6.

⁴⁸¹ Vgl. Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1993. BMI, Auswärtiges Amt und weitere Ressorts, die Bundesländer und die kommunalen Spitzenverbände waren eingebunden.

⁴⁸² Vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 12.1.1992.

⁴⁸³ GE von Helmut Kohl und Boris Jelzin vom 21.11.1991, Punkt 12.

schen für dieses Projekt bereit.⁴⁸⁴ Im Januar 1992 wurde dafür eine deutsch-russische Regierungskommission eingesetzt.⁴⁸⁵ Die stufenweise Wiederherstellung der Wolgarepublik wurde im Juli 1992 in einem deutsch-russischen Protokoll schließlich vertraglich festgeschrieben: Während sich Russland zur Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen verpflichtete, sollte Deutschland im Rahmen eines Aufbaufonds wirtschaftliche, kulturelle und soziale Maßnahmen durchführen.⁴⁸⁶ Die Bundesregierung zeigte sich zunächst zuversichtlich, dass das Protokoll zügig umgesetzt werde.⁴⁸⁷ Doch schon im April 1993 wurden diese Erwartungen getrübt, als der russische Delegationsleiter der Regierungskommission erklärte, dass die Wiedererrichtung der Wolgarepublik nun von einem Referendum der Bevölkerung der Region, von den Entscheidungen der staatlichen Organe in Saratow und Wolgograd und vom russischen Parlament abhängt.⁴⁸⁸ Schließlich scheiterte das Projekt auch trotz Unterstützung durch Präsident Boris Jelzin am Widerstand der Regionalpolitiker und der örtlichen Bevölkerung, welcher beträchtlich war.⁴⁸⁹

Im Laufe der 1990er Jahre wurde das Scheitern der deutschen Politik in der Frage der Russlanddeutschen unübersehbar. Die formale Zuzugsbegrenzung war, wie oben geschildert, ohne sichtbaren Erfolg. Der Prozess der Selbstverwaltung der Russlanddeutschen und der Wiederherstellung der Wolgarepublik war langwierig und enormen innerrussischen Widerständen ausgesetzt. Die Bemühungen der russischen Regierung um eine vollständige Anerkennung der russlanddeutschen Selbstverwaltungskörperschaft (Volkstag) ließen ebenfalls deutlich nach.⁴⁹⁰ Auch war die von deutschen Geldern geförderte „Stiftung Russlanddeutsche“ keine zivilgesellschaftliche Interessengemeinschaft der Russlanddeutschen, sondern eine von der russischen Regierung geschaffene Einrichtung zur technischen Umsetzung von Projekten.⁴⁹¹ Russland verband seine Unterstützungsbereitschaft ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend mit der Erwartung finanzieller Zuwendungen aus Deutschland – so zum Beispiel bei der Aufnahme von Zuzugswilligen aus Zentralasien oder bei der Errichtung der Wolgarepublik.⁴⁹² Auch die Lebensbedingungen der Russlanddeutschen hatten sich trotz massiver Infrastrukturmaßnahmen aufgrund der allgemein schwierigen Lage in Russland kaum verbessert: Defizite beim Minderheitenschutz, mangelhafte Integration, fehlende Arbeitsplätze und soziale Perspektiven waren die Hauptgründe für den anhaltenden Aussiedlerzustrom nach Deutschland.⁴⁹³ Die Bundesregierung erfasste die tatsächliche Einschätzung der Lage durch die Russlanddeutschen nicht realistisch und konnte mit ihren Maßnahmen – gemessen an den Kosten des Engagements – ihre Ziele

⁴⁸⁴ Vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 12.1.1992.

⁴⁸⁵ Der Vorsitzende auf russischer Seite wurde der stellvertretende Ministerpräsident und Nationalitätenminister S. Schachraj, auf deutscher Seite der Aussiedlerbeauftragte beim BMI, Horst Waffenschmidt.

⁴⁸⁶ Protokoll zur Staatlichkeit der Russlanddeutschen vom 10.7.1992. Das Protokoll sah darüber hinaus die „Heimaterhaltung“ der Russlanddeutschen, ihre Kulturentfaltung und ihre politische Rehabilitation vor.

⁴⁸⁷ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992; Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 24.3.1993.

⁴⁸⁸ „Bonn und Moskau fördern deutsche Rayons“, o.A., in: FAZ vom 7.4.1993, S. 6.

⁴⁸⁹ Eine Umfrage im August 1992 im Gebiet Saratow ergab eine Mehrheit gegen die Autonomie der Deutschen, in einigen ländlichen Gebieten bis zu 80%, vgl. www.russlanddeutseggeschichte.de/zeittafel_teil_4.htm (Zugriff 3.6.2007).

⁴⁹⁰ Vgl. „Russlanddeutsche erwarten politische Rehabilitation“, o.A., in: FAZ vom 30.7.1994, S. 3.

⁴⁹¹ Vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten A. Buntentbach und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drs. 13/4130 aus: Deutscher Bundestag – Drs. 13/4300 vom 09.04.1996.

⁴⁹² Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 2.4.1996; „Auswärtiges Amt warnt vor Druck auf Moskau“, o.A., in: Handelsblatt vom 20.1.1992, S. 4.

⁴⁹³ Vgl. Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1994; Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 11.3.1994. Auswärtiges Amt 1994, Experteninterviews; OLDENBURG (1993, S. 1252f.) urteilt, dass die mangelnde Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen auf russischer Seite erheblich zur Ausreise nach Deutschland beigetragen hat.

nicht erreichen. Erschwert wurden die Projekte für die Russlanddeutschen zudem durch zunehmende Vorwürfe von russischer Seite, Deutschland würde mit seiner Politik unangemessenen Einfluss ausüben.

In der Konsequenz geriet die Bundesregierung zunehmend unter Rechtfertigungsdruck bezüglich der hohen Kosten ihrer Politik. In Anbetracht russischer Erwartungen sprach die Bundesregierung zwar von begrenzten finanziellen Möglichkeiten⁴⁹⁴ und versuchte angesichts der Misserfolge, die Kosten in Grenzen zu halten. Zur „Vermeidung der Verstetigung des Zuzugs von Aussiedlern nach Deutschland“ und aufgrund des Migrationsdrucks aus Zentralasien wurden die veranschlagten Budgets aber bis Mitte der neunziger Jahre immer wieder aufgestockt.⁴⁹⁵ Ab Mitte der neunziger Jahre wurde der Haushaltstitel „Leistungen zur Schaffung von Lebensgrundlagen für die deutschen Minderheiten“ des Bundesinnenministeriums, der zu einem Großteil in die Siedlungsschwerpunkt in Russland floss, jedoch spürbar zurückgefahren – von 100 Mio. DM (1991) und 200 Mio. DM (1992) auf 84 Mio. DM (1997) und etwa 5 Mio. DM (2002, entspricht 2,6 Mio. Euro).⁴⁹⁶

Die rot-grüne Regierung hatte 1998 eine Neuorientierung eingeleitet und schließlich erklärt, dass sie von Infrastrukturmaßnahmen und großen investiven Projekten für die deutsche Minderheit in Russland Abstand nehme und sich auf die Sprach- und Jugendarbeit konzentrieren wolle.⁴⁹⁷ Zusätzlich zu den Ausgabenkürzungen sollten die Förderprojekte in Russland finanziell selbst tragend werden. Bereits 1993 hatte die Regierungskommission die Gründung von Entwicklungsgesellschaften in den Siedlungsschwerpunkten angekündigt. Diesen sollte langfristig Projektdurchführung, Kreditvergaben vor Ort und die Lösung von Eigentumsfragen übertragen werden.⁴⁹⁸ Die Eigentumsübertragung der von deutschen Geldern gebauten Immobilien an die jeweiligen Nutzer wurde 2004 schließlich beschlossen.⁴⁹⁹ Damit wollte sich die Bundesregierung von Folgekosten entlasten und zugleich eine einfache Übernahme der Immobilien durch russische Stellen verhindern – was schlicht einer Schenkung gleichgekommen wäre.⁵⁰⁰ In einem Pilotprojekt im Altaigebiet konnte die Projektfinanzierung nun teilweise durch den revolving Fonds einer neu geschaffenen Gesellschaft geleistet werden.⁵⁰¹ Ursache des „Rückzugs“ insbesondere seit der rot-grünen Regierungskoalition ist zum einen der gesunkene Bedarf an Investitionen in den Siedlungsschwerpunkten angesichts des massiven Rückgangs an Russlanddeutschen in diesen Regionen (geschätzt wurden 2005 etwa 600.000 verbliebene Russlanddeutsche in der gesamten GUS). Zum anderen fühlten sich SPD und Bündnis 90 / Die Grünen aufgrund ihrer Gesinnung und Wählerschaft vermutlich den Russlanddeutschen gegenüber auch deutlich weniger ver-

⁴⁹⁴ So beispielsweise anlässlich der Einweihung des deutsch-russischen Hauses in Kaliningrad im März 1993, vgl. Waffenschmidt, Horst (Aussiedlerbeauftragter der BuReg) am 12.3.1993.

⁴⁹⁵ Zwischen 1993 und 1995 wurden allein 78 Mio. DM aufgestockt, vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten U. Jelpke und der Gruppe der PDS – Drs. 13/2717 – Einwilligung des Bundesministers der Finanzen in eine überplanmäßige Ausgabe bei Kap. 06 40 Tit. 896 21, aus: Deutscher Bundestag – Drs. 13/2876 vom 07.11.1995.

⁴⁹⁶ Vollständige Übersichten über Haushaltstitel 896 22 – 249 liegen nicht vor. Die Zahlenangaben beruhen auf: Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1994; Bundestag-Drs. 13/2876 vom 7.11.1995; „Bonn und Moskau fördern deutsche Rayons“, o.A., in: FAZ vom 7.4.1993, S. 6; Meldungen des BMI vom 6.4.2004 und vom 25.8.2005; Bundeshaushaltsplan – Einzelpläne des BMI. Insgesamt sind von BMI und AA bis 2006 rund 500 Mio. Euro zur Verfügung gestellt worden, vgl. PM des BMI vom 23.3.2007.

⁴⁹⁷ Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001.

⁴⁹⁸ Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1993.

⁴⁹⁹ „Deutsch-russische Regierungskommission tagt in Berlin“, Mitteilung des BMI vom 6.4.2004.

⁵⁰⁰ Diese Einschätzung gründet auf Experteninterviews.

⁵⁰¹ „Kemper: Gespräche mit den Ministern Jakowlew und Gref konstruktiv und partnerschaftlich“, Meldung des BMI vom 25.8.2005, sowie „Große Fortschritte bei Gespräch mit Wirtschaftsminister Gref erreicht“, PM des Deutsch-Russischen Hauses Moskau vom 18.8.2005, www.drh-moskau.ru/haus/Arhiv/2005/18.08.05-2 (Zugriff 3.6.2007).

pflichtet als die Christdemokraten.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Politik der Bundesregierung in der Frage der Russlanddeutschen relativ erfolglos geblieben ist. Das Hauptziel, der mehrheitliche Verbleib der Russlanddeutschen in ihren Siedlungsgebieten in Osteuropa, ist nicht erreicht worden. Auch der Erfolg bei der Stärkung der Minderheitenrechte und der Nutzung der Russlanddeutschen in einer Art Brückenfunktion in den deutsch-russischen Beziehungen, ebenso wie bei der Verwendung der Zuwendungen für die Siedlungsgebiete als allgemeine Transformationshilfen für die jeweiligen Regionen ist mehr als zweifelhaft. Zumindest aber kann man konstatieren, dass sich die Frage der Russlanddeutschen nicht als Hindernis oder Problem im Verhältnis der Bundesrepublik zu Russland ausgewachsen hat.

Exkurs: Der Streit um die „Beutekunst“

Ebenso wie die Frage der Russlanddeutschen hatte das Thema der „kriegsbedingt verlagerten Kulturgüter“ aufgrund des Ost-West-Konflikts zunächst lange Zeit auf Eis gelegen. Als kriegsbedingt verlagerte Kulturgüter („Beutekunst“) werden sowohl Kulturgüter bezeichnet, die während des Zweiten Weltkrieges von den deutschen Truppen zerstört worden waren, als auch solche, die während und unmittelbar nach dem Krieg von den sowjetischen Truppen aus Deutschland verbracht worden waren. Bis 1989 hatte die Sowjetunion bestritten, noch deutsche Kulturgüter in Besitz zu haben.⁵⁰² Die deutsche Einheit und das Ende des Kalten Krieges haben den Weg frei gemacht, neu über den Umgang mit diesem Kriegserbe zu verhandeln. Im Nachbarschaftsvertrag vom November 1990 wurde der Grundsatz der Rückführung festgeschrieben:

„Die Bundesrepublik Deutschland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden sich für die Erhaltung der in ihrem Gebiet befindlichen Kulturgüter der anderen Seite einsetzen. Sie stimmen darin überein, dass verschollene oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze, die sich auf ihrem Territorium befinden, an den Eigentümer oder seinen Rechtsnachfolger zurückgegeben werden.“ (Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art 16).

Diese Formulierung findet sich sowohl in der Gemeinsamen Erklärung vom November 1991 als auch im Kulturabkommen vom Dezember 1992 (Art. 15) wieder. Beide Länder haben somit die politischen und vertraglichen Voraussetzungen für eine abschließende und zukunftsorientierte Lösung geschaffen. Auf dieser Grundlage verhandelte die Bundesregierung in der 1993 geschaffenen deutsch-russischen Regierungskommission mit Russland über die Rückführung.⁵⁰³ Aufgrund der schwierigen innenpolitischen Verhältnisse und angesichts unklarer Kompetenzstrukturen in Russland war für die Bundesregierung aber zunächst unklar, wann die Verhandlungen zu einem Abschluss geführt werden könnten. Außerdem sah sich Deutschland in den ersten Verhandlungsrunden mit dem russischen Standpunkt konfrontiert, die in die Sowjetunion verbrachten deutschen Kulturgüter befänden sich rechtmäßig in russischem Besitz. Dem widersprach die Bundesregierung entschieden mit Verweis auf die klaren Be-

⁵⁰² Vgl. Antwort der BuReg auf eine Anfrage vom 30.1.1995, Bundestags-Drs. 13/386. Mit der DDR hatte die UdSSR in den 1950er und 1960er Jahren Rückführungen vorgenommen und die Angelegenheit für erledigt erklärt.

⁵⁰³ Die Kommission arbeitete in 4 Fachgruppen: Museen und Sammlungen, Archive, Bibliotheken und Rechtsfragen. Zur Fachgruppe Bibliotheken vgl. Lehmann 1996.

stimmungen der bilateralen Verträge.⁵⁰⁴ LEHMANN (1996, S. 1476) konstatiert eine auffällige Diskrepanz zwischen dem „hohen Maß an Übereinstimmung der deutschen und russischen Fachgruppenmitglieder [Bibliotheken in der deutsch-russischen Kommission, Anm. d. Verf.] in ihrer positiven Einstellung zur Rückführung“ und dem „harten Nein der russischen Politik“. Die Bundesregierung beklagte sich auch über Einschränkungen im Zugang zu den Geheimdepots in Russland – in einem gemeinsamen Protokoll hatten Deutschland und Russland schließlich im Februar 1993 vereinbart, ihren Experten gegenseitig freien Zugang zu den Aufbewahrungsorten der Kulturgüter zu gewähren, um eine gemeinsame Identifizierung und Expertisen durchzuführen.⁵⁰⁵

Hintergrund für die russische Blockadehaltung waren tiefer gehende Meinungsunterschiede über den Terminus „unrechtmäßig“: Während an der Rechtswidrigkeit der deutschen Verbrechen in der Sowjetunion während des Zweiten Weltkrieges keine Zweifel bestanden, waren die Rechtsauffassungen über die Situation der seit 1945 aus Deutschland verbrachten Kulturgüter höchst unterschiedlich. Die russische Sicht reichte von Kompensation über Entschädigung bis hin zu „Kriegstrophäe“, während sich Deutschland auf die Haager Landkriegsordnung von 1907 und auf die bilateralen Verträge mit Russland berief.⁵⁰⁶ Offenbar war der Wille Russlands, die vertraglichen Absprachen mit Deutschland einzuhalten, nach den Parlamentswahlen (Dezember 1993) und dem Aufkommen nationalistischer Strömungen gesunken.⁵⁰⁷ Die Bundesregierung war sichtlich verstimmt: Ein weiteres Zögern Russlands könne „die Gesamtbeziehungen ungünstig beeinflussen“, so Außenminister Klaus Kinkel. Es gehe nicht nur um einzelne Kulturgüter, sondern um die Vertragstreue Russlands.⁵⁰⁸ Der Außenminister forderte von Russland verbindliche Absprachen über die Beseitigung juristischer und administrativer Hemmnisse und die Unterbindung des Schwarzhandels auf internationalen Kunstmärkten.⁵⁰⁹ Wenn gleich Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin stetig ihre Zuversicht bekundeten⁵¹⁰, war die Realität eher ein deutlich sichtbarer Widerspruch zwischen den politischen Vorgaben der Gipfelgespräche und Abkommen und russischem Zögern und Ablehnen. Die Übergabe einer Zusammenstellung von Kulturgütern an die russische Delegation im Juni 1994, die nach Ansicht der Bundesregierung Gegenstand deutscher Rückführungsansprüche sein sollten,⁵¹¹ blieb ohne Reaktionen. Anfang 1995 konstatierte die Bundesregierung resigniert, dass es inzwischen besonders schwierig geworden sei, an dem ursprünglichen Willen beider Vertragspartner anzuknüpfen, „mit der Vergangenheit endgültig abzuschließen und durch Verständigung und Versöhnung einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung der Trennung Europas zu leisten“.⁵¹²

Einen derben Rückschlag erlitten die Rückführungsverhandlungen mit dem so genannten russi-

⁵⁰⁴ Vgl. Antwort der BuReg auf eine Schriftliche Anfrage vom 30.1.1995, Bundestags-Drs. 13/386.

⁵⁰⁵ Deutsch-russisches Protokoll zur Rückführung von Kulturgütern vom 10.2.1993. Vgl. Antwort der BuReg auf eine Schriftliche Anfrage vom 30.1.1995, Bundestags-Drs. 13/386 vom 30.1.1995.

⁵⁰⁶ Die Haager Landkriegsordnung vom 18.10.1907, insbesondere Art. 46 Abs. 2 und Art. 56, schützt Werke und Anstalten der Kunst und Wissenschaft auf besetztem Gebiet vor Beschlagnahme. Zu den verschiedenen Rechtsauffassungen siehe auch Burchardi/Kalb 1997 und 1998.

⁵⁰⁷ So urteilt Außenminister Klaus Kinkel, zitiert in „Festigkeit der deutsch-russischen Beziehungen beschworen“, o.A., in: FAZ vom 24.3.1994, S. 1-2.

⁵⁰⁸ Zitiert ebd.; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 21.6.1994.

⁵⁰⁹ Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 21.6.1994.

⁵¹⁰ Während Jelzins Deutschlandbesuch im Mai 1994, vgl. „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2.

⁵¹¹ Es ging um ca. 200.000 Museumsgüter, 2 Mio. Bücher und 3 km Archivgut, vgl. Bundestags-Drs. 13/386 vom 30.1.1995.

⁵¹² Diese Formulierung entstammt der Präambel des Nachbarschaftsvertrags vom 9.11.1990. Zum Statement der BuReg vgl. Bundestags-Drs. 13/386 vom 30.1.1995.

schen „Beutekunst-Gesetz“ von 1998, welches die in die Sowjetunion verbrachten deutschen Kulturgüter einseitig – und völkerrechtswidrig – zum Eigentum Russlands erklärte.⁵¹³ Noch im Januar 1997 waren sich Helmut Kohl und Boris Jelzin darüber einig gewesen, dass die Verhandlungen endlich zu einem Abschluss gebracht werden müssten.⁵¹⁴ An der Entstehung des Gesetzes wurde die innerrussische Konfliktgeladenheit des Beutekunst-Problems deutlich: Zwar wurde es von der Duma mit großer Mehrheit verabschiedet, doch gab es auch einzelne Befürworter für die Rückgabe der Kulturgüter an Deutschland; Der Föderationsrat (zweite Kammer des russischen Parlaments) hatte das Gesetz sogar zunächst abgelehnt, ihm dann aber im März 1997 doch zugestimmt.⁵¹⁵ Auch lieferte sich die Duma ein Duell mit Präsident Jelzin vor dem russischen Verfassungsgericht.⁵¹⁶ Zugleich zeugte das Beutekunst-Gesetz von der „nationalistischen Wende“, die sich inzwischen in Russland vollzogen hatte.⁵¹⁷ Auch die Bundesregierung war der Überzeugung, dass nicht ihre Beutekunstpolitik gescheitert ist, sondern dass der zum Erliegen gekommene Prozess der Rückführungen auf einen Wandel in der öffentlichen Meinung in Russland seit Mitte der neunziger Jahre zurückzuführen sei.⁵¹⁸ Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch, dass das kompromisslose Beharren der Bundesregierung auf Rechtsstandpunkten und Maximalforderungen unter Ausblendung historischer Sensibilitäten die Rückführungsverhandlungen nicht gerade gefördert hat.

Wenngleich das russische Beutekunst-Gesetz formal in Kraft trat und theoretisch jegliche Rückführungsverhandlungen überflüssig machte, wurde es praktisch jedoch nicht in voller Konsequenz angewandt.⁵¹⁹ Nach der Verabschiedung des russischen Beutekunst-Gesetzes verlegte sich die Bundesregierung auf eine „Politik der kleinen Schritte“.⁵²⁰ Es ging nunmehr um gegenseitige Rückgaben jenseits von Listen und dem Primat der Vollständigkeit. Diese Strategie hat allerdings den brachliegenden Verhandlungen im Rahmen der Regierungskommission keinen neuen Schwung verliehen, sondern stattdessen einen Kompensationskreislauf in Gang gesetzt: Einzelne Kulturgüter wurden penibel verrechnet, jede Geste erzeugte neue Erwartungen. Präsident Jelzin verwies 1998 auf „das Gebot der Gegenseitigkeit“ und machte deutlich, dass von russischer Seite nicht zu viel verlangt werden dürfe.⁵²¹ Dennoch konnten auch Erfolge verzeichnet werden: So kündigte Roman Herzog während seines Staatsbesuchs in Moskau im Spätsommer 1997 die Rückgabe der in Deutschland gefundenen Teile des Bernsteinzimmers an, sollte sich deren Echtheit herausstellen.⁵²² Als Michael Naumann, neuer Kulturstaatsminister der rot-grünen Regierung, im April 2000 dem russischen Kulturminister ein Mosaik sowie eine mit Intarsien geschmückte Kommode aus dem "Bernsteinzimmer" übergeben hatte,

⁵¹³ Boris Jelzin legte zwar sein Veto gegen das von der Duma verabschiedete Gesetz ein, musste sich aber im April 1998 einem Urteil des Verfassungsgerichts beugen.

⁵¹⁴ Vgl. „Jelzin lässt sich von Kohl nicht umstimmen“, o.A., in: FAZ vom 6.1.1997, S. 1-2.

⁵¹⁵ Vgl. Burchadi/Kalb 1998, S. 20.

⁵¹⁶ Der Konflikt drehte sich vordergründig darum, ob nationales oder internationales Recht Vorrang habe.

⁵¹⁷ Die „nationalistische Wende“ wurde von Kräften getragen, die für eine Renationalisierung der russischen (Außen-)Politik und für eine Abkehr von einer bedingungslosen „Europäisierung“ eintraten. Eine bedeutende Rolle spielte dabei das vor allem von Alexander Dugin entwickelte Konzept des Eurasismus, vgl. Mathyl 2002.

⁵¹⁸ „Deutsche Rückführungspolitik gegenüber Russland setzt auf Zusammenarbeit und Kooperation“, PM der BuReg vom 27.4.2005.

⁵¹⁹ Die Gültigkeit des Gesetzes ist auch deshalb umstritten, weil es völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt und daher der russischen Verfassung widerspricht.

⁵²⁰ Die Idee stammte von dem neuen Kulturstaatsminister Michael Naumann (SPD).

⁵²¹ „Kohl spricht mit Jelzin über das Kosovo“, o.A., in: FAZ vom 9.6.1998, S. 2.

⁵²² „Für Jelzin sind die Beziehungen zu Deutschland die vorrangigsten unter den vorrangigen“, o.A., in: FAZ vom 2.9.1997, S. 1-2. Diese Teile wurden tatsächlich an Russland zurückgegeben. Durch eine Spende der Ruhrgas AG in Höhe von 3,5 Mio. US-Dollar konnten die Restaurationsarbeiten 2003 abgeschlossen werden.

konnte er mit den so genannten „Bremer Blättern“ nach Deutschland zurückkehren.⁵²³ Auch die im Juni 2000 vereinbarte neue Arbeitskommission, der mit Kulturstaatsminister Michael Naumann und dem russischen Kulturminister Michail Schwydkoj zwei „unverbrauchte“ Akteure vorsahen, stand unter dem Stern der „Politik der kleinen Schritte“.⁵²⁴ So erklärten sich beide Länder bereit, Kulturgüter in ihren Ländern aufzusuchen, eine Datenbank zu errichten und Informationen auszutauschen. Außerdem sollten Projekte geprüft werden, im Krieg zerstörte Kulturgüter wiederherzustellen.⁵²⁵

Die rot-grüne Bundesregierung bemühte sich zudem, die Beutekunst-Frage stärker in eine intensive Kulturkooperation einzubetten. So sollte von den von der Bundesregierung initiierten „Kulturbegegnungen 2003/2004“ eine positive Signalwirkung ausgehen.⁵²⁶ Darüber hinaus förderte die Bundesregierung auch die direkte Zusammenarbeit von Museen, Archiven und Bibliotheken. So initiierte der Beauftragte für Kultur und Medien der Bundesregierung (BKM) 2003 ein Fortbildungsprojekt für junge russische Museumsfachleute, für das gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung „erhebliche Mittel“ vom BKM bereitgestellt wurden.⁵²⁷ In das Programm waren zahlreiche große deutsche Museen eingebunden, die die russischen Teilnehmer durch Seminare, Hospitationen, Veranstaltungen und Praktika kennen lernen sollten. Auf den Regierungskonsultationen im Dezember 2005 in Hamburg wurde schließlich in Anwesenheit von Präsident Wladimir Putin und Bundeskanzler Gerhard Schröder die Einrichtung von Arbeitsgruppen auf den Weg gebracht, deren Mitglieder neben staatlichen Vertretern insbesondere Vertreter der betroffenen großen Einrichtungen beider Seiten waren.⁵²⁸

Die Initiativen seit Sommer 2000 zeugen von einer Suche nach praktischen Lösungen, von dem Willen beider Länder, die Frage nicht ungelöst bleiben zu lassen, sowie von den Verhandlungsspielräumen, die trotz der unterschiedlichen Positionen dennoch bestanden. Tatsächlich erzeugten diese Initiativen positive Impulse. So hat die Firma Ruhrgas im Gefolge der Verhandlungen vom Juni 2000 einen Beitrag zur Wiederherstellung des Bernsteinzimmers geleistet, und es wurden zwei Gegenstände des Bernsteinzimmers und die Ikone der Gottesmutter von Pskow übergeben.⁵²⁹ Außerdem sagte Russland 2002 die Rückgabe der berühmten Fenster der Marienkirche in Frankfurt/Oder zu, für die eigens ein russisches Gesetz verabschiedet werden musste.⁵³⁰ Dafür konnte Kulturstaatsminister Julian Nida-Rümelin die Restaurierung der so genannten „Walcker-Orgel“ im Großen Saal der St. Petersburger Philharmonie als Gastgeschenk Deutschlands anlässlich des 300-jährigen Jubiläums der Stadt im Jahr 2003 ankündigen.⁵³¹

Bundeskanzler Gerhard Schröder konstatierte im Mai 2003, dass das Schicksal der vor allem in Russland lagernden deutschen Kulturgüter „die einzige noch nicht abschließend geklärte Frage zwischen unseren Ländern [sei], die aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs resultiert“.⁵³² Dennoch äußerte er

⁵²³ Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001.

⁵²⁴ Vgl. „Kulturstaatsminister Naumann und Kulturminister Schwydkoj zufrieden mit den Ergebnissen der Konsultationen“, Meldung des Bundeskanzleramtes vom 16.6.2000. Die Kommission sollte erstmals im Herbst 2000 in Moskau zusammenkommen, die „alte“ Regierungskommission war Mitte der 1990er Jahre eingeschlafen.

⁵²⁵ Vgl. „Praktische Lösung zur Beutekunst“, o.A., in: FAZ vom 17.6.2000, S. 2.

⁵²⁶ Die BuReg hatte etwa 18 Mio. Euro für die Kulturbegegnungen bereitgestellt, vgl. „Deutsche Rückführungspolitik gegenüber Russland setzt auf Zusammenarbeit und Kooperation“, PM der BuReg vom 27.4.2005.

⁵²⁷ Vgl. ebd.

⁵²⁸ Die Arbeitsgruppen werden durch den Präsidenten der Stiftung Preußischer Kulturbesitz koordiniert.

⁵²⁹ Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001.

⁵³⁰ „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

⁵³¹ Die BuReg stellte dafür 1,3 Mio. Euro bereit, vgl. „Protokoll über die bilateralen Kulturgespräche zwischen Deutschland und Russland unterzeichnet“, PM der BuReg vom 11.4.2002.

⁵³² Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003.

sich zuversichtlich, dass „die meisten Menschen in Russland und Deutschland die Frage der Kulturgüterrückführung nach vorne schauend lösen möchten, so wie das unter Freunden üblich [sei]“. Die systematische Rückgabe von Kulturgütern war aber weiterhin blockiert. Für die Bundesregierung hieß das, „im weiteren Dialog mit Russland ‚mit Geduld‘ abzuwarten, bis sich in Zukunft wieder Wege zu einer Lösung in grundsätzlicher Hinsicht ergeben.“⁵³³ Noch immer ging es um die Rückführung von immerhin mehreren 100.000 Kunstwerken, Archivalien und Büchern. Die jüngsten Irritationen löste eine Ausstellung restaurierter antiker Kunstwerke hervor, die das Moskauer Puschkin-Museum anlässlich des 60. Jahrestages des Kriegsendes im Mai 2005 zeigte.⁵³⁴ Die Kunstwerke stammten ursprünglich aus deutschen Museen und befanden sich bislang im geschlossenen Beutekunst-Depot des Museums. Solche Vorfälle belegen ebenso wie die Verhandlungsblockaden der neunziger Jahre, dass das Problem der Beutekunst bis heute eine zuweilen belastende Rolle in den deutsch-russischen Beziehungen spielt.

5.2 Demokratische und rechtsstaatliche Transformation Russlands

Die Sowjetunion beziehungsweise die junge Russische Föderation hatte sich im Zuge der Umbrüche in Osteuropa klar zu einer demokratischen Entwicklung, zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten bekannt, was sich auch in den bilateralen Vertragsdokumenten widerspiegelte.⁵³⁵ Deutschland hatte dafür – gleichermaßen wie für die marktwirtschaftliche Transformation Russlands – seine „tatkräftige Unterstützung“ zugesichert.⁵³⁶ Zum einen sollte die erfolgreiche Transformation Russlands das „Zusammenwachsen Europas zu einem einheitlichen Raum des Rechts [und] der Demokratie“ fördern, andererseits auch neue Möglichkeiten für die bilaterale Zusammenarbeit geschaffen werden.⁵³⁷ Wenngleich die externen Einwirkungsmöglichkeiten auf die innere Entwicklung eines Landes grundsätzlich beschränkt ist, versuchte die Bundesregierung doch – ebenso wie die anderen westlichen Industrieländer – auf die demokratische und rechtsstaatliche Transformation Russlands hinzuwirken.

Zu Beginn der 1990er Jahre stand dabei im Vordergrund, dass Russland den eingeschlagenen Demokratisierungskurs konsequent weiter verfolgt, wobei zunächst die institutionelle Absicherung der russischen Demokratie im Zentrum der Aufmerksamkeit stand. Angesichts der innenpolitischen Zerrissenheit und der institutionellen Schwäche der jungen Demokratie – davon zeugten der Putschversuch von 1991 sowie die Verfassungskrise von 1993 eindrucksvoll – setzte die Bundesregierung auf einen starken Präsidenten Boris Jelzin. Dieser verkörperte aus deutscher Sicht den Transformationskurs, werde jedoch zunehmend von Kräften bedrängt, „die den inneren Reformprozess in Russland anhalten wollen“.⁵³⁸ So gab die Bundesregierung den Weg für Hilfsmaßnahmen der G-7 erst frei, nach-

⁵³³ „Über Verhandlungen mit Russland über die ‚Beutekunst‘ informieren“, „Heute im Bundestag“ vom 13.6.2002.

⁵³⁴ Vgl. „So sollten Freunde nicht miteinander umgehen“, von Jens Mühlhling, in: Moskauer Deutsche Zeitung, Nr. 9/2005 vom Mai 2005, S. 15.

⁵³⁵ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Präambel und Art. 1; GE vom 21.11.1991, Punkt 4;

⁵³⁶ Vgl. u.a. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 30.1.1991, am 16.12.1992 und am 11.5.1994a.

⁵³⁷ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 5; GE von Präsident Boris Jelzin und Bundeskanzler Helmut Kohl vom 21.11.1991, Punkt 1; Kulturabkommen vom 16.12.1992, Präambel.

⁵³⁸ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 15.3.1993, am 5.4.1993 und am 22.9.1993; Vogel, Dieter (Sprecher der BuReg) am 21.3.1993, am 26.4.1993 und am 4.10.1993; Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 26.4.1993. Jelzin musste sich v.a. gegen den Volksdeputiertenkongress (untere Parlamentskammer) behaupten, der zu 2/3 von kommunistischen und konservativen Kräften dominiert war, im Dezember 1992 dem reformfreundlichen Ministerpräsidenten Jegor Gaidar die Mehrheit versagte und seine Stimmen stattdessen Viktor Tschernomyrdin gab, der sich gegen marktwirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen stellte.

dem Präsident Boris Jelzin in einem Volksentscheid im April 1993 in seinem Amt bestätigt worden war.⁵³⁹ Die Bundesregierung vertrat den Standpunkt, dass ein „enormer politischer und ökonomischer Schaden“ drohe, falls sich Boris Jelzin nicht halten könne.⁵⁴⁰ Sie musste dabei aber darauf achten, nicht die demokratischen Werte zu untergraben, die sie selbst von Russland einforderte – ein offener Widerspruch zwischen der Forderung nach einer demokratischen Entwicklung und der einseitigen Unterstützung des Präsidenten hätte durchaus von den reaktionären Kreisen in Russland für die Stärkung ihrer reformfeindlichen und anti-westlichen Positionen genutzt werden können. So betonte die Bundesregierung anlässlich der verfassungswidrigen Auflösung beider Parlamentskammern durch Präsident Boris Jelzin im September 1993 weniger die verfassungswidrigen Aspekte, sondern verwies vielmehr auf die angekündigten Neuwahlen im Dezember.⁵⁴¹ Auch bei der anschließenden gewaltsamen Erstürmung des Regierungsgebäudes durch Jelzin-treue Elitetruppen verteidigte die Bundesregierung den Präsidenten, der „bis zuletzt einen friedlichen, auf Verhandlungen mit seinen politischen Gegnern beruhenden Ausweg aus der Staatskrise gesucht“ habe.⁵⁴² Darüber hinaus verwies die Bundesregierung immer wieder darauf, dass Boris Jelzin schließlich gewählt und damit demokratisch legitimiert sei.⁵⁴³ Die im Dezember 1993 schließlich verabschiedete neue Verfassung betrachtete die Bundesregierung schließlich als „stabile Rahmenbedingung“ für weitere Reformen.⁵⁴⁴ Darüber hinaus forderte sie die Mitgliedschaft Russlands im Europarat, welche die Konsolidierung der Demokratie fördern sollte.⁵⁴⁵

Die innenpolitischen Turbulenzen im Russland der frühen neunziger Jahre machten der Bundesregierung das Fehlen jeglicher demokratischer Erfahrungen sowie die Gefahr der Überforderung des Reformprozesses in Russland bewusst und dämpfte die Hoffnungen auf eine schnelle demokratische Konsolidierung:

„Wir müssen uns mehr Mühe geben zu verstehen, was Russland ist, aber auch was es nicht ist. Was es sein will und was es nicht sein will und kann. Ein einfaches Übertragen westlicher Maßstäbe geht am Kern der Sache vorbei. Wir müssen die objektiven und subjektiven Probleme Russlands bei der Formulierung unserer Politik klarer im Auge behalten.“⁵⁴⁶

In der Konsequenz hielt sich die Bundesregierung mit Maßnahmen der direkten Demokratieförderung zurück. So konzentrierte sich das 1993 eingerichtete Transform-Programm vor allem auf die markt-

⁵³⁹ Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 26.4.1993.

⁵⁴⁰ Vgl. Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 26.4.1993. PATERSON (1994, S. 155) argumentiert, dass Helmut Kohls Unterstützung für Michail Gorbatschow und später Boris Jelzin vor allem daher rührte, dass ein Zusammenbruch und eine drohende Massenflucht verhindert werden, aber auch der Truppenabzug bis Ende 1994 gesichert werden mussten.

⁵⁴¹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 22.9.1993.

⁵⁴² Vogel, Dieter (Sprecher der BuReg) am 4.10.1993.

⁵⁴³ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 22.9.1993; Bundeskanzler Helmut Kohl zitiert in „Kohl: Wir setzen auf Jelzin“, o.A., in: FAZ vom 23.9.1993, S. 5; Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994.

⁵⁴⁴ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994; Bundeskanzler Helmut Kohl zitiert in „Boris und Helmut zwischen Du und Sie“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 3; „Gespräch des Bundeskanzlers mit dem Vorsitzenden des russischen Parlaments“, PM der BuReg aus: Bulletin Nr. 061/94 vom 24.6.1994. Die Verfassung gab dem Präsidenten eine große Machtfülle, wodurch aber das Problem der innenpolitischen Spannungen nicht gelöst wurde: In der Folge kam es zu einer „Dekretpolitik“ des Präsidenten und einer starken Rivalität von Parlament und Präsident.

⁵⁴⁵ Vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 4.2.1994; „Kohl stellt Jelzin ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union in Aussicht“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 13.5.1994, S. 1-2. Russland wurde am 28.2.1996 offiziell Mitglied des Europarates.

⁵⁴⁶ Rühle, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994. Vgl. auch Höhmann/Meier 1996.

wirtschaftliche Umgestaltung Russlands.⁵⁴⁷ Als Demokratie fördernde Maßnahmen im weitesten Sinne kann man allenfalls die Regierungs- und Parlamentsberatung und die Projekte zur Verwaltungszusammenarbeit begreifen, weil sie Beratungshilfen zur Schaffung von rechtsstaatlichen Strukturen und Prozessen darstellen. Gerade diese Projekte waren aber im Gegensatz zu vielen mikroökonomischen Projekten weniger erfolgreich, sowohl was die Durchführung der Projekte als auch was deren Nachfrage aus Russland angeht.⁵⁴⁸ Alles in allem beschränkte sich die deutsche Unterstützung für den Demokratisierungsprozess in Russland in den neunziger Jahren auf Zuspruch für das bereits Erreichte und auf Appelle an das Durchhaltevermögen.⁵⁴⁹ Nach den russischen Parlamentswahlen im Dezember 1995, als sich die Möglichkeit eines kommunistischen Erfolgs auch bei den folgenden Präsidentschaftswahlen abzeichnete, setzte sich die Bundesregierung – wie die meisten westlichen Industriestaaten und wie bereits 1993 – für den amtierenden Präsidenten Boris Jelzin ein.⁵⁵⁰ Nach Einschätzung der G-7-Staaten wurde die institutionelle, gesellschaftliche und systemische Reformentwicklung unter einer fortgesetzten Präsidentschaft Jelzins als erheblich aussichtsreicher angesehen, als unter dem kommunistischen Kandidaten Gennadij Sjuganow. Auch die außenpolitische Verlässlichkeit wurde insbesondere von der Bundesregierung sehr geschätzt.⁵⁵¹

Die rot-grüne Bundesregierung versuchte ab 1998, verstärkt jedoch seit dem Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin im Jahr 2000, die Unterstützung des russischen Demokratisierungsprozesses wieder zu beleben, bezeichnete dieses Vorhaben gar als eine ihrer wichtigsten Aufgaben.⁵⁵² Dabei sollten nicht die Illusionen der 1990er Jahre, sondern eine pragmatische und realistische Politik verfolgt werden. Konkret sollten Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und Medien gestärkt werden.⁵⁵³ Deutschland könne hierbei mit einer breiten Kontaktstrategie zu allen relevanten Gruppierungen und Entscheidungsträgern nur indirekt Einfluss nehmen, so die Sicht des Auswärtigen Amtes.⁵⁵⁴ Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte bereits bei seinem Antrittsbesuch in Moskau im November 1998 erklärt, dass die deutsch-russischen Beziehungen auf eine breitere Grundlage gestellt werden müssten.⁵⁵⁵ Er suchte das Gespräch mit Oppositionspolitikern, Parlamentariern, Gouverneuren und Vertretern von Kultur, Medien, Wirtschaft und Wissenschaft und zeigte so demonstrativ sein Interesse an einem Dialog mit einem möglichst breiten Querschnitt der politischen und gesellschaftlichen Elite Russlands.⁵⁵⁶

Zudem sah sich die rot-grüne Bundesregierung schon bald mit einer realen Verschlechterung der

⁵⁴⁷ Vgl. Kapitel 3.1.2 und der Überblick auf www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Fachthemen/TRANSFORMP66/berblick88 (Zugriff 2.3.2007). Für Unternehmensberatung, Aus- und Weiterbildung und marktwirtschaftliche Beratung wurden nach MEIER (2004, S.13) zwischen 1993 und 2002 etwa 88% der Transform-Mittel für Russland ausgegeben.

⁵⁴⁸ Entsprechend einer Evaluierung der Deutschen Assoziation der Absolventen und Freunde der Moskauer Lomonossow-Universität e. V., www.lomonossow.de/1998_03/3_5years.htm (Zugriff 6.9.2006).

⁵⁴⁹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 4.7.1997. Ähnlich Herzog, Roman (Bundespräsident) am 1.9.1997 (während seines Staatsbesuchs in Russland).

⁵⁵⁰ V.a. durch multi- und bilaterale Finanzhilfen vor und auf dem Lyoner G7-Gipfel (Juni 1996), andererseits mit Maßnahmen zur außenpolitischen Einbindung und Aufwertung des Landes, vgl. Höhmann/Meier 1996, S. 8ff.

⁵⁵¹ Vgl. ebd., S. 7f. Die Autoren zitieren öffentliche Erklärungen des damaligen Bundeskanzlers.

⁵⁵² Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 21.1.2000 und am 4.9.2000.

⁵⁵³ Vgl. Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt) am 22.6.2000 und Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 21.9.2004 (zur Verleihung des alternativen Nobelpreises an Memorial).

⁵⁵⁴ Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt) am 22.6.2000.

⁵⁵⁵ Vgl. „Schröder für Beziehungen zu Russland auf breiter Grundlage“, o.A., in: FAZ vom 17.11.1998, S. 1-2. Damit spielte Bundeskanzler Schröder auf die enge persönliche Beziehung zwischen Helmut Kohl und Boris Jelzin an.

⁵⁵⁶ Vgl. „Deutschland sieht sich als Anwalt Russlands“, o.A., in: FAZ vom 18.11.1998, S. 1-2; Neßhöver 1999, S. 68. Diese protokollarischen Akzentverschiebungen hielten jedoch nicht lange an – auch unter der Schröder-Regierung dominierte schon bald das persönliche Spitzengespräch.

demokratischen Verfassung und der Menschenrechtslage in Russland konfrontiert.⁵⁵⁷ Sie hielt sich mit Kritik zurück, unter Verweis auf die gelungene Stabilisierung des Landes unter Präsident Wladimir Putin und auf dessen top-down Modernisierungsstrategie.⁵⁵⁸ Außerdem versteckte sich die Bundesregierung zunehmend hinter dem Argument, es handle sich um innere Angelegenheiten Russlands, und es gelte auch „Traditionen“ zu respektieren.⁵⁵⁹ Im Gegensatz zur anfänglichen „breiten Kontaktstrategie“ setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder fortan auf den persönlichen Kontakt zu Präsident Wladimir Putin und die „stille Diplomatie“.⁵⁶⁰ Mit dieser Haltung geriet die rot-grüne Regierung zunehmend unter Druck, auch in ihren eigenen Reihen: So befanden sich unter den Unterzeichnern eines russlandkritischen offenen Briefes im Herbst 2004 auch der Grünen-Vorsitzende Reinhard Bütikofer sowie der Europaabgeordnete Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen).⁵⁶¹ Erneut nahm die Bundesregierung eine Verteidigungsrolle für Präsident Wladimir Putin ein und kritisierte gar die Unterzeichner des Offenen Briefes, der Demokratisierung Russlands durch „überzogene Vorwürfe“ zu schaden.⁵⁶² Die Bundesregierung insistierte darauf, Russland nicht isolieren, sondern einbinden zu wollen, und widersetzte sich vehement dem Vorwurf der „Leisetreteri“.⁵⁶³

Besonders offensichtlich war die Zurückhaltung der rot-grünen Bundesregierung in den Menschenrechtsfragen. Wenngleich sie sich der mangelhaften Menschenrechtslage in Russland⁵⁶⁴ und insbesondere der desaströsen Zustände in Tschetschenien⁵⁶⁵ durchaus bewusst war, nutzte sie ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf Russland nicht in dem Maße, in dem es ihr – auf bilateralem und multilateralem Wege – möglich gewesen wäre. In Bezug auf die Lage in Tschetschenien forderte die Bundesregierung zwar wiederholt die Beendigung der Kampfhandlungen, die Suche nach einer politischen

⁵⁵⁷ Beispielhaft seien die Verhaftung von Wladimir Gussinski, dem Vorsitzenden der Media-Most-Gruppe und der jüdischen Gemeinde Russlands, während der deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Juni 2000, sowie die Verhaftung des Jukos-Inhabers Michail Chodorkowski im Oktober 2003 genannt. Zur Lage der NGOs in Russland vgl. Siebert 2004.

⁵⁵⁸ Vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 24.11.2004. Der Bundeskanzler ließ sich gar zu der Formulierung hinreißen, Putin sei ein „lupenreiner Demokrat“. Siebert (2004a) kritisiert die „Politik der weichen Hand“ als kurzfristig und führt sie auf eine Prioritätensetzung der Bundesregierung von „Stabilität, Antiterrorkrieg [und] Wirtschaft“ zurück. Overhaus (2004) ergänzt, dass Deutschland gegenüber Russland eine fast schon obsessive Stabilitätspolitik betreibe, deren Preis die Akzeptanz von Menschenrechtsverletzungen sei. Rahr (2004) zeigt außerdem die Gefahr auf, dass Russland das deutsche Entgegenkommen für den Aufbau seiner neuen Großmachtrolle missbrauchen könnte.

⁵⁵⁹ Vgl. Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender) am 13.11.2002; Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 25.2.2004 und am 9.3.2004; Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004.

⁵⁶⁰ Vgl. u.a. „Fischer auf Gratwanderung in Kaliningrad“, von Richard Meng, in: FR vom 11.2.2004, S. 6; Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 25.2.2004; Zagorski 2004, S. 10.

⁵⁶¹ Mit dem offenen Brief vom 28.9.2004 an die Regierungen der EU und der NATO kritisierten 115 Politiker und Intellektuelle aus den USA und anderen westlichen Ländern den wachsenden Autoritarismus und die Unterminierung der Demokratie in Putins Russland.

⁵⁶² Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 30.9.2004 und am 1.10.2004.

⁵⁶³ Vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 2.10.2004. Vorwürfe des unkritischen und einäugigen Umgangs mit Russlands wurden u.a. von Pflüger, Friedbert (Mitglied des Bundestages, außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion) 2004 formuliert.

⁵⁶⁴ Die größten Defizite waren das Fehlen einer unabhängigen Judikative, Korruption, willkürliche staatliche Eingriffe in das Privatleben, das Vorgehen von Polizei und beim Strafvollzug, willkürlich eingeleitete Strafverfolgungsmaßnahmen, Menschenrechtsverletzungen in den Streitkräften, das Fehlen eines Zivildienstgesetzes, Rassismus und Minderheitendiskriminierung bei den Polizeibehörden und die Situation in Kinderheimen, vgl. 6. Menschenrechtsbericht, BuReg 2002, S. 306ff.

⁵⁶⁵ Kritisiert wurden insbesondere die humanitäre Lage der Binnenflüchtlinge, die Behinderung von internationalen Hilfstransporten, Schikanen, Verschleppungen und das Verschwinden bzw. die Behinderung von Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, vgl. 6. Menschenrechtsbericht, BuReg 2002, S. 308ff.

Lösung und die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen.⁵⁶⁶ Andererseits machte sie sich den russischen Standpunkt der Unverhandelbarkeit der territorialen Integrität Russlands zu eigen und stellte den Tschetschenienkonflikt im Zuge des internationalen Kampfes gegen den Terrorismus ab 2001 mehr in den Kontext desselben.⁵⁶⁷ Auch hier zeigten sich innerhalb der rot-grünen Koalition aber große Meinungsverschiedenheiten.⁵⁶⁸

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Bundesregierung zwar zu Beginn der neunziger Jahre eine umfassende Unterstützung für Russland beim Aufbau seiner demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen ankündigte. Die Handlungsmöglichkeiten waren dabei aber von Anfang an begrenzt. Darüber hinaus hielten sich sowohl die Regierung Helmut Kohl als auch die Regierung Gerhard Schröder aus verschiedenen Gründen bewusst zurück. Neben der „Demokratisierung von oben“ blieb aber immer noch die Unterstützung der „Demokratisierung von unten“ durch die Förderung des zivilgesellschaftlichen Austausches, der im folgenden Kapitel beleuchtet wird.

5.3 Gesellschaftliche Vernetzung

Die Bundesregierung wollte einen regen gesellschaftlichen Austausch zwischen Deutschen und Russen fördern, vornehmlich zwischen Parteien, Parlamenten, Gewerkschaften, Stiftungen, Medien, Sportorganisationen, Kirchen, sozialen Einrichtungen und gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden. Auch die Begegnung von Jugendlichen und die Zusammenarbeit auf regionaler und lokaler Ebene sollten erleichtert werden.⁵⁶⁹ Freie Kontakte zwischen ihren Bürgern und deren gesellschaftlichen und politischen Organisationen sollten zum einen das gegenseitige Verständnis fördern, zum anderen die Demokratisierung der russischen Gesellschaft unterstützen.⁵⁷⁰ Die Bundesregierung begrüßte nicht nur die Arbeit von Vereinen und Initiativen, die die deutsch-russischen Beziehungen zu Beginn der neunziger Jahre „mit neuem Leben erfüllten“⁵⁷¹, sie förderte sie auch, so zum Beispiel durch projektgebundene Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen wie den Deutsch-Russischen Austausch e.V. (gegründet 1992) und das Deutsch-Russischen Forum (gegründet 1993).⁵⁷²

Auch die politischen (parteinahen) Stiftungen müssen als außenpolitische Akteure in den Blick

⁵⁶⁶ Vgl. ebd.; „Bundeskanzler Schröder: Politische Lösung des Konfliktes in Tschetschenien notwendig“, PM der BuReg vom 29.10.2002; Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.2.2000 und am 25.10.2002; „Schröder und Putin verkünden einen Erfolg“, o.A., in: FAZ vom 17.6.2000, S. 1-2; „Bundesregierung verurteilt Geiselnahme in russischer Schule“, PM der BuReg vom 2.9.2004. Außenminister Fischer kritisierte auch heftig die Entscheidung Russlands, das OSZE-Mandat für Tschetschenien über den 31.12.2002 hinaus nicht zu verlängern, vgl. „Federal Foreign Minister Fischer on the Russian Government's decision not to extend the OSCE mandate in Chechnya“, PM des Auswärtigen Amtes vom 1.1.2003.

⁵⁶⁷ Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 3.9.2004a; „Soforthilfen für die Opfer in Beslan“, PM der BuReg vom 6.9.2004. Vgl. auch die Redebeiträge von Bundeskanzler und Außenminister während der Bundestagsdebatte anlässlich des Anschlags von Beslan im September 2004, Plenarprotokoll 15/122 vom 8.9.2004, Stenografischer Bericht.

⁵⁶⁸ So konnte der Bundeskanzler „keine empfindlichen Störungen“ bei den im Sommer 2004 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien feststellen, während die Grünen-Abgeordnete und Menschenrechtsbeauftragte im Auswärtigen Amt Claudia Roth kritisierte, es sei keine demokratische Wahl gewesen, vgl. „Enge europäisch-russische Zusammenarbeit angestrebt“, PM der BuReg vom 31.8.2004; „Grüne widersprechen Kanzler“, o.A., in: FAZ.net vom 1.9.2004, www.faz.net/s/Rub28F-C768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~ECF65A82471C045268E39A861B8E847AF~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 16.5.2006). Außenminister Fischer äußerte sich sehr oft kritisch zur Menschenrechtslage in Tschetschenien, vgl. Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 28.6.2002 und am 22.3.2005, Scharioth, Klaus (Auswärtiges Amt) am 17.2.2003.

⁵⁶⁹ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 14; Kulturabkommen vom 16.12. 1992, Artikel 9, 10, 11 und 13; GE vom 21.11.1991, Punkt 6.

⁵⁷⁰ Vgl. GE vom 21.11.1991, Punkt 8.

⁵⁷¹ Scharioth, Klaus (Auswärtiges Amt) am 17.2.2003, anlässlich des zehnjährigen Jubiläums des DRF.

⁵⁷² Vgl. Rau, Johannes (Bundespräsident) am 7.3.2002.

genommen werden: Sie ermöglichen die Umsetzung langfristiger außenpolitischer Zielsetzungen dort, wo dies mit Mitteln der amtlichen Außenpolitik nicht zu erreichen ist, und erhalten dafür vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, vom Auswärtigen Amt und – zu kleineren Teilen – aus anderen Ressorts eine institutionelle Förderung sowie zweckgebundene Mittel.⁵⁷³ Die Förderung mit öffentlichen Mitteln, aber auch die ministerielle und parlamentarische Kontrolle der Stiftungen sowie personelle Verbindungen machen sie grundsätzlich zu Mitgestaltern der Politik, wenngleich sie formal eigenständig sind.⁵⁷⁴ Nach dem politischen Umbruch in Osteuropa waren die Stiftungen in allen Transformationsländern aktiv und konzentrierten sich inhaltlich auf die Demokratisierungsprozesse in diesen Ländern: Die Friedrich-Ebert-Stiftung war seit 1989 mit einem Moskauer Büro in der Russischen Föderation präsent, ihr folgten 1990/91 die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung. 1993 kam die Friedrich-Naumann-Stiftung dazu. Die Heinrich-Böll-Stiftung entwickelte aus einem entsandten Mitarbeiter ein Büro in Moskau, welches 1999 eröffnete, gefolgt von der Rosa-Luxemburg-Stiftung im Jahr 2003. Themen wie die marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche Transformation und demokratische Institutionen und Werte stehen auf der Agenda aller in Russland tätigen politischen Stiftungen. Zudem arbeiten die deutschen politischen Stiftungen in Russland in der Regel eng mit russischen Nichtregierungsorganisationen zusammen, die sie damit indirekt fördern. Mit ihrer Arbeit tragen die politischen Stiftungen zu einem erheblichen Teil zum gesellschaftlichen Dialog zwischen Deutschland und Russland bei.

Den Kontakten zwischen den Parlamenten sollte ein besonderer Wert beigemessen werden.⁵⁷⁵ Bereits 1971 hatte sich im Deutschen Bundestag eine deutsch-sowjetische Kontaktgruppe konstituiert, welche im Oktober 1992 zur Deutsch-GUS Parlamentariergruppe wurde und sich anschließend in einzelne Ländergruppen teilte, wie die deutsch-russische Parlamentariergruppe (seit April 1995).⁵⁷⁶ Diese führt regelmäßig Delegationsreisen nach Russland durch und empfängt russische Parlamentarier im Bundestag. Außerdem finden Gespräche mit dem russischen Botschafter, mit NGO-Vertretern und mit Experten und Journalisten statt. Darüber hinaus werden die Internationalen Parlaments-Stipendien (IPS) des Bundestages seit 1993 auch für russische Teilnehmer angeboten, wovon bis 2005 etwa 50 junge Russen Gebrauch machten.⁵⁷⁷

Auch die Begegnung von Deutschen und Russen auf regionaler und lokaler Ebene sollte gefördert werden. Davon erhoffte sich die Bundesregierung vermutlich auch Impulse für die Stärkung föderaler Elemente, der regionalen Selbstbestimmung und des zivilgesellschaftlichen, basisdemokratischen Denkens. Im Laufe der Jahre entstanden über 100 Städtepartnerschaften; außerdem bauten fast alle Bundesländer Partnerschaften mit russischen Regionen bzw. Gebieten auf.⁵⁷⁸ Wenngleich die kommunale und regionale Zusammenarbeit naturgemäß auf subföderaler Ebene – teils öffentlich, teils privat –

⁵⁷³ Nach POROGELSKAJA „begleiten, ergänzen und entlasten“ sie die amtliche Außenpolitik, vgl. Porogelskaja 2006, S. 8.

⁵⁷⁴ Ebd., S. 5ff. Ihre formale Eigenständigkeit eröffnet den politischen Stiftungen wiederum einen größeren Handlungsspielraum bei ihrer Projektarbeit.

⁵⁷⁵ Dieser Aspekt wurde mehrmals gesondert betont, so im Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 14; im Kulturabkommen vom 16.12.1992, Artikel 9; und in der Gemeinsamen Erklärung vom 21.11.1991, Punkt 6.

⁵⁷⁶ Die folgenden Informationen beruhen auf Auskünften des Deutschen Bundestages.

⁵⁷⁷ Das IPS wurde 1986 für junge Amerikaner eingerichtet und 1989 für Franzosen, 1990 für Polen und Ungarn erweitert. Bis 2004 wurde das Programm um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und die Ukraine und 2005 um Georgien und Kasachstan erweitert, vgl. www.bundestag.de/jugend/ausprog/ips/geschichte.html (Zugriff 6.9.2006).

⁵⁷⁸ Einen Überblick bietet das Informationsportal des Deutsch-Russischen Forums auf www.deutsch-russisches-forum.de/index.php?id=47 (Zugriff 6.9.2006). Die Zahlen der Städtepartnerschaften gehen – je nach Quelle – weit auseinander. Zudem gibt es kaum verlässliche Übersichten über den Status und die Aktivitäten der jeweiligen Partnerschaften.

initiiert und finanziert wird, wertschätzte sie die Bundesregierung sehr. Indirekte Förderung erhielt die kommunale deutsch-russische Zusammenarbeit durch die öffentlichen Zuwendungen an das Deutsch-Russische Forum, welches 1997 ein Städtepartnerschaftsportale einrichtete und regelmäßig Städtepartnerschaftskonferenzen durchführt.

Als besonders wichtiges Element der deutsch-russischen gesellschaftlichen Begegnung wertete die Bundesregierung die Jugendzusammenarbeit.⁵⁷⁹ Bereits 1989 war ein entsprechendes deutsch-sowjetisches Abkommen geschlossen worden, auf dessen Grundlage der eigens eingerichtete gemischte deutsch-russische Rat für Jugendaustausch (Jugendrat) Jahresprogramme auflegte.⁵⁸⁰ Diese umfassten unter anderem Projekte der beruflichen Integration, der Kriminalitätsvorbeugung und Drogenarbeit, der Medienkompetenz und dem gegenseitigen Spracherwerb.⁵⁸¹ Außerdem führte beispielsweise der Deutsche Musikrat ein Programm für den musikalischen Jugendaustausch mit Russland durch. Auch gab es Freiwilligenprogramme von mehreren freien und kirchlichen Trägern, privaten Stiftungen und Vereinen.⁵⁸²

Unter der Regierung Gerhard Schröder sollte der Jugendaustausch erleichtert und ausgebaut werden, damit der erreichte Stand der bilateralen Beziehungen auch in den kommenden Generationen verankert werde.⁵⁸³ Während der Regierungskonsultationen im Oktober 2003 in Jekaterinburg unterzeichnete Familienministerin Renate Schmidt mit ihrem russischen Amtskollegen eine Erklärung über die Ausweitung von Jugendaustausch und -begegnung.⁵⁸⁴ Die bisherigen Maßnahmen sollten um neue Felder, wie Hospitationen in Jugendhilfeeinrichtungen und die freiwillige Arbeit in gemeinnützigen Einrichtungen, ergänzt werden. Außerdem sollten Servicebüros mit Informations- und Beratungsangeboten eingerichtet werden. Sicherlich nicht ohne symbolische Bedeutung war die Teilnahme Gerhard Schröders und Wladimir Putins an der deutsch-russischen Jugendkonferenz, welche parallel zu den Regierungskonsultationen stattfand. Im Dezember 2004 wurde das neue Jugendabkommen schließlich unterzeichnet, welches die Förderung von Austauschprogrammen und Veranstaltungen, Fortbildungsmaßnahmen für Fachkräfte der Jugendarbeit, von Medien- und Journalisten- und Sprachauschtauschmaßnahmen, Jugendlagern und anderen Formen der Begegnung von Jugendlichen vorsah.⁵⁸⁵ Auch sollten Koordinierungsbüros eingerichtet werden, welche Informations-, Kontakt- und Beratungsarbeit leisten und Finanzierungsquellen erschließen sollten.⁵⁸⁶ Das deutsche Jugendbüro in Hamburg wurde im Februar 2006 in Form einer Public Private Partnership gegründet und wird seither vom Bundesfamilienministerium mit zwei Mio. Euro jährlich gefördert.⁵⁸⁷

Auch bei den Kirchen fanden Begegnungen statt, welche ideell und finanziell durch die Bundesregierung gefördert wurden: Aus dem Kulturhaushalt des Auswärtigen Amtes werden kulturelle Aus-

⁵⁷⁹ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Artikel 14; Kulturabkommen vom 16.12.1992, Artikel 9 und 10.

⁵⁸⁰ Entnommen aus: Deutsch-russische Gemischte Kommission über kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 18.

⁵⁸¹ Vgl. ebd.

⁵⁸² Zu nennen seien exemplarisch die Initiative „Christen für Europa“, die Aktion Sühnezeichen Friedensdienste, der Deutsch-Russische Austausch e.V. und die Robert-Bosch-Stiftung.

⁵⁸³ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003, am 8.7.2004 und im Juli/August 2004.

⁵⁸⁴ „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; „Renate Schmidt: Deutsch-Russischer Jugendaustausch wird verstärkt“, Meldung des BMFSFJ vom 9.10.2003. 2003 nahmen jährlich etwa 3.000 deutsche und russische Jugendliche am außerschulischen Jugendaustausch teil.

⁵⁸⁵ „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004.

⁵⁸⁶ Jugendabkommen vom 21.12.2004, Artikel 5.

⁵⁸⁷ Vgl. „Bund und Länder ziehen an einem Strang – Deutsch-russischer Jugendaustausch unter einem Dach vereint“, PM des BMFSFJ vom 14.05.2007. Weitere Gesellschafter der „Stiftung Deutsch-russischer Jugendaustausch“, welche das Büro trägt, sind die Freie Hansestadt Hamburg, die Robert-Bosch-Stiftung und der Ostausschuss der deutschen Wirtschaft.

tausch- und Begegnungsprojekte der evangelischen und katholischen Kirchen sowie der kirchlichen Missionswerke mit dem Ausland finanziell unterstützt. Der Gesamtbetrag der von der Bundesregierung für die weltweite Auslandsarbeit der Kirchen und Missionswerke bereitgestellten Mittel betrug im Jahr 2005 ca. 2 Mio. Euro.⁵⁸⁸ Dieses Budget nutzten die großen deutschen Kirchen auch für die Zusammenarbeit mit Russland: So unterstützte das Katholische Auslandssekretariat der Deutschen Bischofskonferenz die katholischen Gemeinden Moskau, St. Petersburg und Gwardejsk (Kaliningrader Gebiet). Die evangelische Kirche unterhält Partnerschaften mit evangelischen und orthodoxen Gemeinden in Russland, in deren Rahmen Austauschprogramme, Wiederaufbauhilfen und Jugendarbeit stattfinden.⁵⁸⁹ Die evangelischen Kirchen Deutschlands leisteten schon seit den fünfziger Jahren Versöhnungsarbeit in Form eines regelmäßig stattfindenden theologischen Dialogs mit der Russischen Orthodoxen Kirche. In den neunziger Jahren konzentrierten sie sich auf Projekte, die der gesellschaftlichen Konsolidierung, der Stärkung von Eigenverantwortlichkeit, Demokratie und Zivilgesellschaft und der Verbesserung der sozialen Lage dienen sollten.⁵⁹⁰

Im Rahmen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) unterstützte das Auswärtige Amt auch die deutsch-russische Sportzusammenarbeit.⁵⁹¹ So führen das Nationale Olympische Komitee (heute: Deutscher Olympischer Sportbund), die GTZ, die Spitzenverbände des deutschen Sports, die Sportwissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig und die Trainerschule des Deutschen Leichtathletikverbands in Mainz mit Mitteln des Auswärtigen Amts Kurz- und Langzeitprojekte sowie Trainerkurse durch. Über das Goethe-Institut werden Sportgerätespenden abgewickelt. Die Sportförderung des Auswärtigen Amtes soll vor allem dem Auf- und Ausbau des Breitensports in den Partnerländern dienen und damit einen Beitrag zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in den entsprechenden Ländern leisten.⁵⁹²

Die aufgezeigten Bemühungen der Bundesregierung um die Förderung des gesellschaftlichen Austauschs zwischen Deutschen und Russen wurden ab dem Jahr 2000 noch einmal verstärkt. Der rot-grünen Bundesregierung wurde bewusst, dass zwar die formalen Bedingungen einer Demokratie in Russland auf den Weg gebracht waren, es aber an einer funktionierenden Zivilgesellschaft weiterhin mangelte. Die Verflechtung der deutschen und der russischen Gesellschaft sollte daher deutlich ausgebaut werden.⁵⁹³ Ein erster Schritt in diese Richtung war die Einrichtung des Petersburger Dialogs als öffentliches Diskussionsforum, welches im September 2000 vom Bundeskanzler und vom russischen Präsidenten angeregt und 2001 erstmals in St. Petersburg durchgeführt wurde.⁵⁹⁴ Der Petersburger Dialog sollte – ähnlich wie die deutsch-britischen Königswinter-Konferenzen – Politiker, Unternehmer, Wissenschaftler, Journalisten und NGOs zusammenführen, die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Russland stärken und mehr gesellschaftliche Impulse in die deutsch-russischen Beziehungen einbrin-

⁵⁸⁸ Vgl. Auswärtiges Amt 2006, S. 32. Frühere Zahlen sind schwer recherchierbar, dürften sich aber in einem ähnlichen Rahmen bewegen. Der Anteil der Gelder, welcher Projekten in Russland gewidmet wird, ist nicht statistisch bestimmbar.

⁵⁸⁹ Einen Überblick über bestehende Partnerschaften und Projekte bietet EKD 2006, S. 7ff. Weitere Informationen finden sich auf www.ekd.de/EKD-Texte/43416.html (Zugriff 6.3.2008).

⁵⁹⁰ Vgl. „Orientierungsrahmen für die Arbeit der Evangelischen Kommission für Mittel- und Osteuropa (EKMOE)“, PDF-Dokument, abrufbar unter www.ekd.de/EKD-Texte/43416.html (Zugriff 6.3.2008).

⁵⁹¹ Für die Sportzusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt, den MOE/GUS-Staaten, der VR China und der Mongolei wurden 2005 insgesamt 2,7 Mio. Euro bereitgestellt, vgl. Auswärtiges Amt 2006, S. 31.

⁵⁹² Vgl. ebd.

⁵⁹³ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004. Ähnlich äußerte sich Bundespräsident Johannes Rau, vgl. Rau, Johannes (Bundespräsident) am 25.9.2001, am 7.3.2002 und am 6.9.2002 (bei seinem Staatsbesuch in Russland).

⁵⁹⁴ Der Petersburger Dialog findet jährlich abwechselnd in Deutschland und Russland statt.

gen.⁵⁹⁵ MEIER (2002 und 2003) machte allerdings frühzeitig darauf aufmerksam, dass im Hinblick auf Teilnehmerkreis, Organisation, Themensetzung und Öffentlichkeitsarbeit noch viel getan werden müsse, damit der Petersburger Dialog seinem Anspruch gerecht würde, eine tragende Säule der deutsch-russischen Beziehungen zu werden.⁵⁹⁶ Eine weitere Initiative war die Einrichtung des Koordinatorpostens für die deutsch-russische zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt im Jahr 2003.⁵⁹⁷ Damit sollte die besondere Bedeutung der deutsch-russischen Beziehungen unterstrichen und die bereits bestehende zivilgesellschaftliche Kooperation weiter gestärkt werden, so das Auswärtige Amt.⁵⁹⁸ Auch das Sprachen- und das Jugendabkommen (2003 bzw. 2004) standen im Kontext der verstärkten Bemühungen der Bundesregierung um den zivilgesellschaftlichen Austausch. Von Bedeutung war auch das Abkommen zur Erleichterung des Reiseverkehrs vom Dezember 2003, welches insbesondere für Jugendliche, Kulturschaffende, Sportler, Unternehmer, Mitarbeiter sozialer Einrichtungen und Amtsträger eine Reiseerleichterung bringen sollte.⁵⁹⁹

5.4 Kultur

Entsprechend der Rahmenverträge über gute Nachbarschaft und über kulturelle Zusammenarbeit von 1990 beziehungsweise 1992 strebte die Bundesregierung einen wesentlichen Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit mit Russland an.⁶⁰⁰ Gefördert werden sollten kulturelle Veranstaltungen und Austausche, Literaturübersetzungen, das gegenseitige Erlernen der deutschen und russischen Sprache, die Geschichtsdarstellung sowie die Zusammenarbeit in Film, Medien, Verlags- und Bibliothekswesen.⁶⁰¹ Das 1989 zwischen der alten Bundesrepublik und der Sowjetunion geschlossene Abkommen über die Errichtung und Tätigkeit von Kulturzentren sollte mit Leben erfüllt und die Arbeit von kulturellen Einrichtungen im jeweiligen Partnerland gefördert werden.⁶⁰² Für die Umsetzung des Kulturabkommens von 1992 wurde eine gemeinsame deutsch-russische Kommission eingerichtet, welche regelmäßig Arbeitspläne formulierte. Darüber hinaus sollte das Visumsverfahren für Reisen zu kulturellen Zwecken

⁵⁹⁵ Vgl. „Russland spricht deutsch“, von Michael Thumann, in: Die Zeit Nr. 1/2001 vom 4.1.2001, www.zeit.de/2001/01/200101_putin_schroeder.xml (Zugriff 22.9.2005).

⁵⁹⁶ Es gab u.a. das Missverständnis, dass Präsident Putin den Petersburger Dialog vor allem für die Wirtschaftsbeziehungen wertschätzte, vgl. Putin, Wladimir (Präsident der Russischen Föderation) am 9.4.2002. Außerdem gerieten die Organisationskomitees bald darüber in Konflikt, inwieweit die russische Zivilgesellschaft eigentlich vertreten sei, wo doch vor allem hohe Regierungsbeamte und Funktionäre geschickt würden, vgl. „Osteuropa in der Klassikerstadt“, von Barbara Kernack, in: taz vom 11.4.2002, www.taz.de/pt/2002/04/11/a0101.nf/text (Zugriff 16.5.2006). SIEGERT (2004a) geißelt den Petersburger Dialog als fatale Möglichkeit für Russland, Zivilgesellschaft zu ignorieren oder zu simulieren. Bezeichnend ist auch die Arbeit der „AG Zukunftswerkstatt“ des Petersburger Dialogs, in der „Nachwuchspolitiker und Experten“ Strategiepapiere beispielsweise über die EU-Russland-Beziehungen erarbeiten, anstatt sich zivilgesellschaftlichen Themen anzunähern, vgl. Lindner/Suslow/Zinkovski 2005.

⁵⁹⁷ Von 2003 bis März 2005 wurde Gernot Erler (SPD) ernannt, seither amtierte Andreas Schockenhoff (CDU/CSU) als Koordinator, vgl. www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Koordinatoren/D-RUS-Koord/Uebersicht-D-RUS-Koordinator_node.html (Zugriff 11.10.2007).

⁵⁹⁸ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-Zivilgesellschaft-Kultur_node.html (Zugriff 11.10.2007).

⁵⁹⁹ „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; „Vom russischen Öl profitieren“, von Markus Wehner, in: FAZ vom 8.10.2003, S. 5.

⁶⁰⁰ Das Kulturabkommen von 1992 ersetzte ein am 19.5.1973 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR geschlossenes Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit, vgl. Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 17. Im Juni 1988 hatte die BuReg ein erstes Programm der kulturellen Zusammenarbeit mit der UdSSR verabschiedet.

⁶⁰¹ Vgl. Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 15; GE vom 21.11.1991, Punkt 11; Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 2, Absatz 1 und 2, Art. 3, Absatz 1, und Art. 8.

⁶⁰² Nachbarschaftsvertrag v. 9.11.1990, Art. 15; GE vom 21.11.1991, Punkt 11, Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 14.

erleichtert werden.⁶⁰³ Grundsätzlich sollte die Kulturpolitik gegenüber Russland das jahrhundertealte Erbe des deutsch-russischen Kulturaustauschs erhalten und einen Einblick in zeitgenössische Entwicklungen geben.⁶⁰⁴

Als Sprach- und Kulturmittlerorganisation vom Auswärtigen Amt beauftragt und vorwiegend durch dessen finanzielle Zuwendungen und das Bundespresseamt getragen, ist das Goethe-Institut die zentrale Organisation für die Vermittlung deutscher Sprache und Kultur im Ausland.⁶⁰⁵ Auf der Grundlage des Abkommens über kulturelle Einrichtungen von 1989 wurde 1992 das Goethe-Institut Moskau eröffnet, welches mit einem Jahresetat von 2,5 Mio. DM und 40 Mitarbeitern eines der größten Institute weltweit werden sollte.⁶⁰⁶ Es konzentrierte sich thematisch zunächst auf die Begleitung des Übergangs zu einer neuen Gesellschaft und ging dann zum normalen „Tagesgeschäft“ über – der Verbreitung zeitgenössischer und klassischer deutscher Kultur und der deutschen Sprache. Durch die sukzessive territoriale Ausbreitung des Goethe-Instituts in Russland sollte ein breiter Zugang zur deutschen Kultur ermöglicht werden.⁶⁰⁷

Während des Staatsbesuchs von Bundespräsident Roman Herzog in Russland im September 1997 entstand die Idee zu einem permanenten deutsch-russischen Kulturforum, welches den kulturellen Austausch verstärken und verstetigen sollte. Die so genannten „Potsdamer Begegnungen“ finden seit 1999 unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten und mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes jährlich abwechselnd in Deutschland und Russland statt.⁶⁰⁸ Die Potsdamer Begegnungen verstehen sich als Dialogforum, das Künstler, Schriftsteller, Filmschaffende, Wissenschaftler, Journalisten, Kulturpolitiker und weitere Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zur Erörterung von aktuellen Fragen der Gegenwart zusammenbringt. Dabei werden auch allgemeinere Fragen wie Werte und Normen, Menschenrechte und Demokratie erörtert, die durchaus eine politische Dimension haben.⁶⁰⁹ In erster Linie sollen die Potsdamer Begegnungen das gegenseitige Verständnis von Deutschen und Russen fördern und den Übergang zu einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaft in Russland unterstützen.⁶¹⁰

Einen Höhepunkt der kulturpolitischen Zusammenarbeit mit Russland stellten die deutsch-russischen Kulturbegegnungen 2003 und 2004 dar, welche auf Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin während der Regierungskonsultationen im April 2002 vereinbart wurden.⁶¹¹ Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, das Auswärtige Amt, die Kulturstiftung des Bundes und das Goethe-Institut förderten die Kulturbegegnungen gemeinsam mit

⁶⁰³ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 13.

⁶⁰⁴ Informationen des Auswärtigen Amtes sowie Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 4.7.1997.

⁶⁰⁵ Das Verhältnis zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut, welches ein unabhängiger Verein ist, regelt ein Rahmenvertrag. Die inhaltliche Arbeit des Instituts ist zwar durch den kulturpolitischen Auftrag, die Finanzierung und regelmäßige Programmabsprachen eingeschränkt, hat innerhalb des gesetzten Rahmens Spielräume.

⁶⁰⁶ Angaben siehe „Erstes Goethe-Institut in Moskau. Orientierungs-Hilfen“, o.A., in: Handelsblatt vom 25.9.1992, S. 4.

⁶⁰⁷ In St. Petersburg wurde 1993, in weiteren Städten ebenfalls Filialen sowie mehr als zwei Dutzend Sprachlernzentren eröffnet, die Partner des Goethe-Instituts sind.

⁶⁰⁸ Hauptsponsor ist die Wintershall AG; gefördert werden die Potsdamer Begegnungen durch die Landesregierung Brandenburg und weitere Sponsoren, durchgeführt werden sie vom Deutsch-Russischen Forum.

⁶⁰⁹ So fanden bei den ersten Begegnungen im April 1999 heftige Debatten über das militärische Eingreifen der NATO im Kosovo statt.

⁶¹⁰ Vgl. Herzog, Roman (Bundespräsident) am 27.4.1999.

⁶¹¹ Vgl. „Protokoll über die bilateralen Kulturgespräche zwischen Deutschland und Russland unterzeichnet“, PM der BuReg vom 11.4.2002. Die Idee deutsch-russischer Kulturbegegnungen wurde schon früher diskutiert, vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001.

zahlreichen Partnern mit insgesamt rund 18 Mio. Euro.⁶¹² Im Rahmen der Kulturbegegnungen fanden über 3.000 Veranstaltungen in Deutschland und Russland statt. Programmhöhepunkte waren die Ausstellung „Moskau-Berlin 1950-2000“ und die Präsentation Russlands als Gastland der Frankfurter Buchmesse 2003. Die Veranstaltungen konzentrierten sich vor allem auf die jüngeren Generationen und auf die umfassende Vermittlung moderner Lebenswirklichkeit im Sinne eines erweiterten Kulturbegriffs.⁶¹³ Ziel war auch, den kulturelle Austausch zwischen kleineren Städten und Gemeinden zu stärken.⁶¹⁴ So beschränkten sich die Maßnahmen von deutscher Seite nicht nur auf Moskau und St. Petersburg, sondern wurden in Form von „Deutschen Tagen“ in zahlreiche Regionen getragen. Auch die Nachhaltigkeit des Kulturaustauschs in Form von Städtepartnerschaften und Kontakten zwischen Künstlern und Kultureinrichtungen war für die Bundesregierung von großem Interesse.⁶¹⁵ Nach Ansicht von Kulturstaatsministerin Weiss seien durch die Kulturbegegnungen viele neue Kooperationen angeregt und bestehende Verbindungen ausgebaut worden.⁶¹⁶

Die Verbreitung der deutschen Sprache betrachtete die Bundesregierung als eine der wichtigsten Aufgaben der auswärtigen Kulturpolitik. Für Russland strebte sie einen verbesserten Zugang zur deutschen Sprache an russischen Bildungseinrichtungen an, unter anderem durch die Entsendung von muttersprachlichen Lehrkräften, durch Lehrmaterial, Fortbildungen und den Austausch von Wissenschaftlern, Studenten und Schülern. Die vom Auswärtigen Amt mit der Sprachvermittlung beauftragten Mittlerorganisationen⁶¹⁷ waren bei der Förderung der deutschen Sprache in Russland in den neunziger Jahren sehr aktiv. So hat die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen Programmlehrer und Fachberater an russische Schulen mit erweitertem Deutschunterricht entsandt, wo die Schüler auch das Deutsche Sprachdiplom (DSD) ablegen können. Muttersprachler wurden vom DAAD sowie seit 1999 auch von der Robert Bosch Stiftung an russische Hochschulen entsandt. Ergänzt wurde die deutsche Muttersprachlerpräsenz durch die Sprachassistenten des Goethe-Instituts, welche an den Sprachlernzentren in den russischen Regionen arbeiten. Auch um die Lehrerfortbildung waren die deutschen Sprachmittlerorganisationen bemüht: So finanzierte der Pädagogische Austauschdienst Hospitationen von russischen Pädagogikstudenten und Deutschlehrern mit Stipendien. Das Goethe-Institut organisierte Deutschlehrer- und Multiplikatorenfortbildungen in Seminaren und – insbesondere wegen der landesweiten Reichweite – auch in Fernstudienkursen. Darüber hinaus förderte der DAAD die Entwicklung von Wirtschafts-, Ingenieurs- und Jura-Deutsch an russischen Hochschulen. Das Goethe-Institut zeigte sich federführend bei der Erarbeitung und Bereitstellung von Lehrmaterial für Deutsch.⁶¹⁸ Es entwickelte zudem im Auftrag des russischen Bildungsministeriums ein Curriculum für Deutsch als Fremdsprache an Schulen mit erweitertem Deutschunterricht. Weitere Anreize für russische Schüler

⁶¹² Zudem wurde mit Haushaltsmitteln i.H.v. 1,3 Mio. Euro die „Walcker-Orgel“ der St. Petersburger Philharmonie als Geschenk Deutschlands an die Stadt zu ihrem 300-jährigen Jubiläum finanziert, vgl. „Feierlicher Abschluss der Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen 2003-2004 in St. Petersburg“, PM der BuReg vom 14.1.2005.

⁶¹³ Vgl. Deutsche Botschaft Moskau zu den bilateralen Kulturbeziehungen: www.moskau.diplo.de/Vertretung/moskau/de/06/Bilaterale__Kulturbeziehungen__/_Bilaterale__Kulturbeziehungen.html (Zugriff 15.4.2008).

⁶¹⁴ „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

⁶¹⁵ Vgl. „Feierlicher Abschluss der Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen 2003-2004 in St. Petersburg“, PM der BuReg vom 14.1.2005; Rau, Johannes (Bundespräsident) am 9.2.2003.

⁶¹⁶ Zitiert nach „Feierlicher Abschluss der Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen 2003-2004 in St. Petersburg“, PM der BuReg vom 14.1.2005.

⁶¹⁷ In erster Linie das Goethe-Institut, der DAAD, die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) im Bundesverwaltungsamt und der Pädagogische Austauschdienst der Kultusministerkonferenz (PAD).

⁶¹⁸ Das Goethe-Institut unterstützte ca. 55 Lehrmittelzentren an Universitäten, Hochschulen und Bibliotheken in Russland mit neuer Literatur zu Deutsch als Fremdsprache, vgl. Goethe-Institut Moskau 2004.

und Studenten, sich der deutschen Sprache zu widmen, waren das Schülerprämienprogramm des Pädagogischen Austauschdienstes (PAD) sowie deutsche Stipendienvergaben im Rahmen der von russischer Seite organisierten Deutscholympiaden (seit 2001).⁶¹⁹

Neue Impulse für die Spracharbeit der Kulturmittlerorganisationen in Russland gingen von dem 2003 geschlossenen deutsch-russischen Sprachenabkommen aus.⁶²⁰ Es verstand sich als Ausführungsabkommen zum Kulturabkommen von 1992 und begründete die Notwendigkeit eines stärkeren Sprach-austauschs damit, dass in Europa Kenntnisse von mindestens zwei Fremdsprachen wichtig für Beschäftigung, Bildung und persönliche Entfaltung seien.⁶²¹ Entsprechend dem Abkommen sollte das Erlernen der jeweiligen Partnersprache, -literatur und -kultur gefördert, die Qualität des Sprachunterrichts verbessert und die Zahl der Lernenden erhöht werden, insbesondere unter Schülern und Studenten. Diese Ziele sollten mit einem erhöhten Lehrkräfte-, Schüler- und Lehrmaterial, durch die Verbesserung der Lehrmethoden, die Durchführung von Sommerschulen und Spracholympiaden und durch direkte Schul- und Hochschulpartnerschaften erreicht werden.⁶²² Damit sollte aus deutscher Sicht auch dem Schwund an Deutschlernern in Russland begegnet werden: Mit etwa 4,5 Mio. Deutschlernern (Stand 2004) stand Russland zwar mit einem guten Drittel aller Deutschlerner weltweit auf dem ersten Platz und die deutsche Sprache rangierte in Russland auf einem guten zweiten Platz hinter dem Englischen. Allerdings habe es nach Schätzung der Deutschen Botschaft Moskau allein 2002/2003 einen Rückgang um über 700.000 gegeben.⁶²³ Das Goethe-Institut in Moskau erarbeitete anlässlich des Sprachenabkommens Vorschläge für eine langfristige deutsch-russische Sprachagenda, welche unter anderem eine engere Zusammenarbeit mit dem russischen Bildungsministerium bei der Lehrwerkserarbeitung, bei der Erstellung der Abschlussprüfung für das Fach Deutsch und bei der Anerkennung von Lehrerfortbildungen vorsah.⁶²⁴

Deutlich weniger Bedeutung erlangte die von der Bundesregierung zu Beginn der neunziger Jahre angeregte Vertiefung der Zusammenarbeit bei den Medien, im Filmwesen, in der Presse, dem Bibliotheks-, Buch- und Verlagswesen.⁶²⁵ Einige wenige Projekte hat es dennoch gegeben. Das Bundesbildungsministerium richtete 1992 ein Bibliotheksprogramm für Mittel- und Osteuropa ein, in dessen Rahmen allein bis Mai 1993 Bücherspenden an russische Bibliotheken im Wert von drei Mio. DM vergeben wurden.⁶²⁶ Zudem haben mehr als 250 wissenschaftliche Verlage Anfang der neunziger Jahre Sonderpreise für russische (und andere osteuropäische) Bibliotheken eingeräumt.⁶²⁷ Im Jahr 2005 wurde das Bibliotheksprogramm in eine öffentlich-private Partnerschaft unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes umgewandelt, und das Programm wurde unter anderem durch Leserreisen und Begleitveranstaltungen inhaltlich ausgebaut.⁶²⁸ Mit Mitteln des Goethe-Instituts und anderer Förderer wurden

⁶¹⁹ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 8. Die Spracholympiaden standen unter der Schirmherrschaft von Frau Schröder-Köpf und Frau Putina.

⁶²⁰ Das Abkommen bezog sich auf das Erlernen der deutschen Sprache in Russland und der russischen Sprache in Deutschland. Hier wird nur dem ersten Aspekt Aufmerksamkeit geschenkt.

⁶²¹ Sprachenabkommen vom 9.10.2003, Präambel.

⁶²² Sprachenabkommen vom 9.10.2003, Art. 1-9. Für die Umsetzung wurde gemäß Art. 8 eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

⁶²³ Vgl. Deutsche Botschaft Moskau 2004, S. 10ff. Der Rückgang bei den Deutschlernern wird von den Kulturmittlerorganisationen in engem Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung des Englischen gesehen.

⁶²⁴ Vgl. Goethe-Institut Moskau 2004.

⁶²⁵ Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 8.

⁶²⁶ Bis Ende 1995 waren weitere Bücherspenden i.H.v. 9 Mio. DM geplant. Das Programm wurde vom Börsenverein des Deutschen Buchhandels unterstützt. Vgl. „Bücherspende an Russland“, o.A., in: FAZ vom 5.5.1993, S. 33.

⁶²⁷ Vgl. ebd.

zudem deutsche Lesesäle und öffentliche Bibliotheken in Russland eingerichtet.⁶²⁹ Die bibliothekarische Auslandsstelle leistete zusammen mit dem Goethe-Institut und der Gesellschaft für Informationswissenschaftliche und Informationspraxis (DGI) Unterstützung bei der Organisation von Fachaufenthalten für russische Bibliotheksmitarbeiter an deutschen Bibliotheken.⁶³⁰ Im Bereich der Belletristik führten das Goethe-Institut und das Literarische Kolloquium Berlin Übersetzungsförderprogramme und Leserreisen durch. Das Deutsche Buchinformationszentrum (BIZ) fungierte seit 1993 als Vermittlungsstelle zwischen Bibliotheken und Verlagen beider Länder.⁶³¹ Es wurde mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes als Vertretung der Frankfurter Buchmesse in Moskau mit dem Ziel gegründet, das Interesse an deutschen Büchern in Russland zu steigern und Geschäftsbeziehungen zwischen deutschen und russischen Verlegern zu befördern. Wenngleich kommerziell motiviert, agierte das BIZ im Sinne der deutsch-russischen Kulturzusammenarbeit.

Während im Buch-, Verlags- und Bibliothekswesen Kooperationen zustande kamen, gab es bei den Medien kaum deutsch-russische Gemeinschaftsprojekte. Erst im Dezember 2000 vereinbarten die Deutsche Welle und Radio Russland („Radio Rossi“) Programmübernahmen und Koproduktionen. Seit Januar 2001 produzierte die Deutsche Welle zudem das russischsprachige TV-Magazin „Evropa Segodnja“.⁶³² Zudem zeigten sich Russland und Deutschland 2001 an einem bilateralen Filmproduktionsabkommen interessiert.⁶³³

5.5 Wissenschaft und Bildung

Das Ziel der Vertiefung der Zusammenarbeit in Wissenschaft und Bildung findet sich mehrfach in den Grundlagenverträgen von 1990 und 1992. So sollte die Zusammenarbeit auf wissenschaftlich-technischem Gebiet und bei der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften der Wirtschaft wesentlich ausgebaut werden.⁶³⁴ Beide Länder wollten Studenten, Doktoranden und Wissenschaftlern Stipendien zur Verfügung stellen, die Aufenthaltsmodalitäten erleichtern und sich über Äquivalenzfragen einigen, um die Mobilität von Studierenden und Nachwuchskräften zu erhöhen.⁶³⁵ Deutsch-russische Kooperationen von Hochschulen, Wissenschaftsorganisationen, Bildungsverwaltungen und von Bildungs- und Forschungseinrichtungen sollten unterstützt werden.⁶³⁶ Schließlich sollten auch Archive

⁶²⁸ Träger des Programms „Menschen und Bücher – Bibliotheksinitiative für Mittel- und Osteuropa“ waren das Auswärtige Amt, das Goethe-Institut, die DFG, die Fritz Thyssen-Stiftung, die Gemeinnützige Hertie-Stiftung, die Gerda-Henkel-Stiftung, die Marga und Kurt Möllgaard-Stiftung, die Robert Bosch Stiftung und die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius, vgl. Auswärtiges Amt 2006.

⁶²⁹ Die deutschen, teilweise deutsch-französischen Lesesäle sind an den großen öffentlichen Bibliotheken oder Universitäten angesiedelt: Jekaterinburg, Nowosibirsk, Tomsk und Tjumen (1993), Wladiwostok und Smolensk (1994), Rjasan (1996), Brjansk (1997), Archangelsk und Saratow (1998), Nischnij Nowgorod (1999), Rostow-am-Don (2000), Kasan und Perm (2001), Ufa (2002) und Omsk (2004). Darüber hinaus wurde der deutsche Lesesaal an der Universität für Architektur und Bauwesen Moskau mit Mitteln des Goethe-Instituts und der Fachhochschule Wiesbaden und eine öffentliche Bibliothek in Wolgograd mit Mitteln des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert, vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 16.

⁶³⁰ Ebd.

⁶³¹ Ebd., S. 15.

⁶³² Ebd., S. 16.

⁶³³ Ebd., S. 17. Ein solches Abkommen ist bis 2005 nicht zustande gekommen.

⁶³⁴ Nachbarschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 7, 8, 10 und 13; Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 15 und 18; Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 4, Abs. 2; GE vom 21.11.1991, Punkt 9;

⁶³⁵ Kulturabkommen vom 16.12.1992, Art. 5 und 7.

⁶³⁶ Ebd., Art. 4 Abs. 1.

zum Austausch von Fachleuten und Informationsmaterial, zur gemeinsamen Archivalienproduktion und zur größtmöglichen gegenseitigen Öffnung ihrer Bestände ermutigt werden.⁶³⁷ Auf dieser Grundlage entwickelte sich in den neunziger Jahren eine Kooperation in Wissenschaft und Bildung, die nach der Jahrhundertwende weiter an Dynamik gewann. Diese Zusammenarbeit sollte nach den Worten von Außenminister Klaus Kinkel den lange Zeit fehlenden „Austausch von Ideen“ nachholen, aber auch den Wirtschaftsaufschwung in Russland stützen.⁶³⁸

Für die wissenschaftlich-technische und Forschungszusammenarbeit waren die Grundlagen bereits 1986 in einem deutsch-sowjetischen Abkommen gelegt worden, dessen Durchführung eine gemischte Kommission sicherstellte.⁶³⁹ Der Kooperation in Medizin und Gesundheitswesen lag ein gesondertes deutsch-sowjetisches Abkommen zugrunde, welches den Wissenstransfer – vorwiegend in Richtung Russland – anregen sollte.⁶⁴⁰ So richtete sich die Kooperation auch inhaltlich an den russischen Bedürfnissen aus, beispielsweise mit dem Schwerpunktthema der Bekämpfung von Infektionskrankheiten wie HIV/Aids und Tuberkulose. Das Bundesgesundheitsministerium förderte auch Projekte zur Modernisierung des Gesundheitswesens sowie Informations- und Studienaufenthalte von Ärzten und Wissenschaftlern aus Russland.⁶⁴¹ Auch in der Weltraumforschung wurde noch mit der Sowjetunion eine enge Forschungszusammenarbeit vor allem mit physikalischen und astronomischen Fragestellungen vereinbart.⁶⁴² 1992 kam es erstmals zur Beteiligung eines deutschen Astronauten am sowjetischen MIR- Projekt: Die „Mission Mir`92“ unter Leitung der deutschen Agentur für Raumfahrtangelegenheiten (DARA) wurde vom BMFT mit rund 44 Mio. DM gefördert und ermöglichte die Beteiligung von zahlreichen deutschen Universitäten und Forschungseinrichtung an den materialwissenschaftlichen und medizinischen Experimenten der Mission.⁶⁴³ Wenngleich es der Bundesregierung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Europäisierung und Internationalisierung der Raumfahrt in den 1990er Jahren um eine Integration Russlands in diese Strukturen ging⁶⁴⁴, schloss sie 2001 ein weiteres bilaterales Abkommen zur Erforschung und friedlichen Nutzung des Weltraums mit Russland. Es sollte die bestehende Kooperation um neue Formen wie Joint-Ventures, und um neue Themen wie Kommunikations- und Informationstechnologien erweitern.⁶⁴⁵ Die Bundesregierung förderte auch deutsch-russische Kooperationen in der Nuklearforschung: Die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS) war Projektträger des Förderprogramms „Reaktorsicherheitsforschung“ des BMBF und des Hilfsprogramms „Kerntechnische Sicherheit in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern und

⁶³⁷ Ebd., Art. 6.

⁶³⁸ Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 4.2.1994.

⁶³⁹ Die Kommission nahm 1988 ihre Arbeit auf und wurde 1990 neu formiert. Vgl. Deutsch-sowjetisches Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vom 22.7.1986; Wirtschaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 20. Zu den Wurzeln der deutsch-russischen wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit in den 1980er Jahren sowie ausführlich zu den Entwicklungen in den 1990er Jahren vgl. Belov 2004.

⁶⁴⁰ Deutsch-sowjetisches Gesundheitsabkommen vom 23.4.1987. Für die folgenden Informationen s.a. www.bmg.bund.de/clin_041/nn_604254/DE/Themenschwerpunkte/Internationales/Bilaterale-Zusammenarbeit-auf-2174.html (Zugriff 20.11.2007).

⁶⁴¹ Vgl. 3. Durchführungsprogramm zum Gesundheitsabkommen vom 21.12.2004 und „Aids-Bekämpfung ein Schwerpunkt des deutsch-russischen Gesundheitsabkommens“, Meldung des BMG vom 21.12.2004.

⁶⁴² U.a. die solarerrestrischen Beziehungen, Astrophysik, die Erforschung des Sonnensystems und der Atmosphären, die Weltraumbiologie und –medizin, vgl. Weltraumabkommen vom 25.10.1988, Art. 1. Siehe auch Abschnitt 4.1.4.

⁶⁴³ Die Ausführungen zur „Mission Mir`92“ stützen sich auf Riesenhuber, Heinz (BMFT) am 17.3.1992. An den Forschungsarbeiten waren Wissenschaftler der Universitäten Berlin, Mainz, Hamburg, Essen und Köln, des Max-Planck-Instituts und der deutschen Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt beteiligt.

⁶⁴⁴ Vgl. u.a. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 7.10.2005. Russland sollte in die Arbeit der European Space Agency (ESA) und der 1998 gegründeten internationalen Raumstation ISS beteiligt werden.

⁶⁴⁵ Weltraumabkommen vom 10.4.2001, Präambel, Art. 1 und 3.

den Neuen Unabhängigen Staaten“ des BMU.⁶⁴⁶ Die GRS kooperierte auch mit der russischen Genehmigungsbehörde und dem Kurchatov-Institut zu Fragen der Kern-, Sicherheits- und Umwelttechnik.⁶⁴⁷ Darüber hinaus entstand auch eine Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie: Mit einem im Juni 1998 geschlossenen Regierungsabkommen sicherte sich der Forschungsreaktor München II russische Uranlieferungen für die Dauer von zehn Jahren.⁶⁴⁸

Naturwissenschaftlich-technische Kooperationsprojekte förderte das BMBF auch über das 1992 gegründete Internationale Wissenschafts- und Technologiezentrum (IWTZ) in Moskau.⁶⁴⁹ Es förderte beispielsweise zwischen 1993 und 2005 bilaterale Projekte der Meeres- und Geowissenschaften mit etwa 24 Mio. Euro. Seit Ende der neunziger Jahre richtete das Bundeswirtschaftsministerium ein ergänzendes Förderprogramm ein, das die Kooperation deutscher Partner mit dem IWTZ befördern sollte. Weitere Forschungsk Kooperationen entstanden in den neunziger Jahren zwischen dem Deutschen Archäologischen Institut und russischen Partnern und zwischen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Russischen Stiftung für Grundlagenforschung der Russischen Akademie der Wissenschaften.⁶⁵⁰ Die Helmholtz-Gesellschaft beziehungsweise ihre Institute führten zahlreiche Forschungsprojekte mit russischen Einrichtungen im Bereich Ökologie, Geowissenschaften, Mathematik und Physik, Weltraum- und Materialforschung durch.⁶⁵¹ Darüber hinaus gründeten mehrere deutsche Forschungsinstitutionen Büros in Moskau, u.a. die Gesellschaft für Reaktorsicherheit (1993), die Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungseinrichtungen (1996) und die Fraunhofer Gesellschaft (2005).⁶⁵² Wenngleich sich der Großteil der wissenschaftlichen Kooperation in den Naturwissenschaften abspielte, entstanden auch in den Geistes- und Sozialwissenschaften deutsch-russische Verbindungen. So wurde 2005 das Deutsche Historische Institut Moskau eröffnet, das nach einer anfänglichen privaten Förderung (ZEIT-Stiftung und Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung) in die 2002 von der Bundesregierung gegründete Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland (DGIA) eingegliedert wurde.⁶⁵³

Neben Forschungsinstituten und Unternehmen sollten auch Schulen und Hochschulen sowie Schüler, Studenten, Wissenschaftler und Auszubildende stärker in einen deutsch-russischen Austausch treten. Für den Schüler- und Lehreraustausch war 1989 ein deutsch-russisches Abkommen unterzeichnet worden, auf dessen Grundlage zahlreiche, über die Kultusministerien der Bundesländer vermittelten Schulpartnerschaften entstanden.⁶⁵⁴ Die deutsch-russische Kooperation im Hochschulbereich basierte ebenfalls auf einem Abkommen von 1989, welches Hochschulpartnerschaften auf den Weg

⁶⁴⁶ GRS 1998, S. 152f. Im Oktober 1998 ist die Zuständigkeit für die Reaktorsicherheitsforschung vom BMBF in das BMWi übergegangen, vgl. GRS 1999, S. 125.

⁶⁴⁷ Vgl. GRS 1997, S. 83.

⁶⁴⁸ Uran-Abkommen vom 8.6.1998. Das Abkommen stellte den politischen Rahmen für kommerzielle Verträge dar, die zwischen den Unternehmen Nukem und Techsnabexport geschlossen werden sollten.

⁶⁴⁹ Für die folgenden Ausführungen vgl. BMBF 2002, „10 Jahre Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum (IWTZ)“, PM des BMBF vom 30.5.2002, und BMBF 2005. Siehe auch Abschnitt 4.1.3.

⁶⁵⁰ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 6 und 7.

⁶⁵¹ Vgl. „Helmholtz and Russia. Strategic Alliances for a better future“, hrsg. von der Helmholtz Association of National Research Centres, abrufbar unter www.helmholtz.de/ueber_uns/organisation/internationale_bueros/buero_moskau (Zugriff 23.2.2008).

⁶⁵² Vgl. Deutsche Botschaft Moskau 2005, sowie die Homepages der Einrichtungen.

⁶⁵³ Unter dem Dach der Stiftung DGIA befindet sich das Institut im Geschäftsbereich des BMBF und wird von ihm institutionell gefördert, vgl. Auswärtiges Amt 2006.

⁶⁵⁴ Abkommen über einen Schüler- und Lehreraustausch vom Juni 1989, vgl. auch Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 3.

bringen sollte.⁶⁵⁵ Eine deutsch-russisch-französische Vereinbarung von 1998 strebte eine verstärkte Netzwerkbildung an, insbesondere bei den Naturwissenschaften.⁶⁵⁶ Ein deutsch-russisches Memorandum über Vorhaben in der Bildungs- und Forschungspolitik vom Juni 1998 sah zudem Maßnahmen der Innovationsförderung vor, an denen mehrere Universitäten beteiligt werden sollten.⁶⁵⁷ Das BMBF organisierte im Mai 1999 eine deutsch-russische Hochschulbörse in Berlin, an der auch die Kultusministerkonferenz, der Hochschulrektorenverband und der DAAD beteiligt waren.⁶⁵⁸ Letzterer organisierte in russischen Großstädten regelmäßig Hochschulpräsentationen, um deutsch-russische Hochschulkooperationen zu fördern und russische Studenten zu einem Studienaufenthalt in Deutschland zu motivieren. Gegen Ende des Untersuchungszeitraums gab es etwa 550 deutsch-russische Hochschulpartnerschaften.⁶⁵⁹ Die Hochschulkooperation umfasste auch Fragen der Hochschulentwicklung: 1992 wurde im Sekretariat der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) mit Mitteln des BMBF eine „Koordinierungs- und Beratungsstelle für die Zusammenarbeit mit Hochschulen in Mittel- und Osteuropa bei der Hochschulerneuerung“ eingerichtet, welche mit dem Verband der russischen Hochschulrektoren und den regionalen Verbänden kooperiert und beispielsweise Fragen des Bologna-Prozesses thematisierte.⁶⁶⁰

In diesem Kontext entstanden auch – vorwiegend privat finanzierte – Stipendienprogramme, die sich vor allem an russische Studenten, Wissenschaftler und akademische Berufsanfänger richteten: Seit 1997 ermöglicht der „Russlandfonds der deutschen Wirtschaft“ jährlich bis zu 100 russischen Hochschulabsolventen einen einjährigen Studienaufenthalt in Deutschland.⁶⁶¹ Bei der Vergabe von Forschungsstipendien in Deutschland der Humboldt-Stiftung gehörte Russland zu den führenden Ländern.⁶⁶² Auch die Helmholtz-Gesellschaft förderte akademische Leistungen von jungen Russen mit Forschungs-, insbesondere Promotionsstipendien und mit Sommerschulen für Naturwissenschaftler.⁶⁶³ Das 1998 von DAAD ins Leben gerufene und vom BMBF geförderte Alexander-Herzen-Programm ermöglichte Studenten- und Lehrkräfteaustausche in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern.⁶⁶⁴ Die Zahl der russischen Studierenden an deutschen Hochschulen hatte im Lauf der neunziger Jahre kontinuierlich zugenommen.⁶⁶⁵ Um den Austausch gleichgewichtiger zu gestalten, wurde 2002 vom DAAD die Initiative „Go East“ ins Leben gerufen. Mit diesem Programm studierten zwischen 2002 und 2005 knapp 2000 Deutsche in Mittel- und Osteuropa, davon mit 649 die meisten in der Rus-

⁶⁵⁵ Abkommen über die Erweiterung der Zusammenarbeit in den Bereichen von Wissenschaft und Hochschulen vom Juni 1989, vgl. auch Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 4.7.1997. Die Zielsetzungen des Hochschulabkommens von 1989 wurden in den Rahmenabkommen der frühen 1990er Jahre bekräftigt.

⁶⁵⁶ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 4.

⁶⁵⁷ „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelungen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2.

⁶⁵⁸ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 3.

⁶⁵⁹ Vgl. www.hochschulkompass.de/internationale-kooperationen/kooperationen-nach-staaten.html (Zugriff 13.5.2006); 2002 waren es erst 330 Hochschulen, vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 3.

⁶⁶⁰ Ifa 2002, S. 48; Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 5; GE vom 11.4.2005, Punkt 2.

⁶⁶¹ Zahlenangaben nach Herzog, Roman (Bundespräsident) am 1.9.1997.

⁶⁶² Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 7.

⁶⁶³ Vgl. „Helmholtz and Russia. Strategic Alliances for a better future“, hrsg. von der Helmholtz Association of National Research Centres, abrufbar unter www.helmholtz.de/ueber_uns/organisation/internationale_bueros/buero_moskau (Zugriff 23.2.2009).

⁶⁶⁴ Vgl. www.internationale-kooperation.de/de/projekt16635.htm (Zugriff 23.2.2008). Das Programm umfasste Russland, Ukraine und Belarus.

⁶⁶⁵ So studierten im Wintersemester 1999/2000 an deutschen Hochschulen 5.045 Studenten aus Russland, aber nur 2.853 US-Amerikaner, zitiert nach „Russland spricht deutsch“, von Michael Thumann, in: Die Zeit Nr. 1/2001 vom 4.1.2001, www.zeit.de/2001/01/200101_putin_schroeder.xml (Zugriff 22.9.2005).

sische Föderation.⁶⁶⁶ Darüber hinaus wurden auch Praxisaufenthalte in Deutschland von hoch qualifizierte Berufsanfängern gefördert. Beispielhaft hierfür ist das Journalistenprogramm der Freien Universität Berlin, unterstützt vom DAAD und dem Goethe-Institut Moskau, sowie die seit 2002 vergebenen Bundeskanzlerstipendien der Alexander-von-Humboldt-Stiftung mit Finanzierung durch das Auswärtige Amt. Die akademische Bildungs- und Forschungszusammenarbeit sollte auch durch die Lösung der bestehenden Äquivalenzfragen bei Leistungsnachweisen und Abschlussdiplomen befördert werden. Erst 1998 kündigten Forschungsminister Jürgen Rüttgers und sein russischer Amtskollege den baldigen Abschluss eines entsprechenden, bereits 1992 geplanten Regierungsabkommens an. Dieses wurde im Untersuchungszeitraum jedoch nicht geschlossen. Mit einer Gemeinsame Erklärung von 1999 wurde lediglich die Anerkennung von Promotionen vereinbart und eine ständige Expertenkommission eingesetzt.⁶⁶⁷ Insgesamt profitierten zum Ende des Untersuchungszeitraums zwischen zehn- und fünfzehntausend Schüler, Studenten, Forscher und Dozenten vom gegenseitigen Austausch.⁶⁶⁸ Der Austausch war zwar damit so hoch wie mit keinem anderem Land außerhalb der Europäischen Union; andererseits waren Interesse und Mobilität sehr einseitig aus Russland nach Deutschland.

Bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung konzentrierten sich die Bemühungen der Bundesregierung auf Fach- und Führungskräfte der Wirtschaft. Vorwiegend für kaufmännische, aber auch für gewerblich-technische und handwerkliche Berufe wurden gemeinsam mit russischen Stellen Aus- und Fortbildungsprogramme entwickelt.⁶⁶⁹ Im deutsch-russischen Memorandum über Vorhaben in der Bildungs- und Forschungspolitik vom Juni 1998 waren auch Maßnahmen der Berufsbildung enthalten.⁶⁷⁰ Seit 1998 förderte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie das so genannte Präsidentenprogramm zur Ausbildung von Nachwuchsführungskräften der russischen Wirtschaft, in dessen Rahmen russische Manager in deutschen Unternehmen hospitierten.⁶⁷¹ Seit 1992 führte das Auswärtige Amt Fortbildungen für junge Diplomaten aus Mittel- und Osteuropa, den GUS-Staaten und Zentralasien durch, welches später zu einem internationalen, dreimonatigen Diplomatenlehrgang ausgebaut und auch für Teilnehmer aus anderen Weltregionen geöffnet wurde.⁶⁷²

Auch in der nicht-beruflichen Aus- und Weiterbildung entwickelten sich deutsch-russische Kooperationen. So arbeitete das Institut für internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbands mit der russischen Gesellschaft „Snanije“, mit einem Moskauer Weiterbildungszentrum, mit dem Frauenzentrum „Tosno“ und mit der Gesellschaft „Freie Bildung Karelien“ sowohl inhaltlich

⁶⁶⁶ Vgl. http://goeast.daad.de/downloads/statistiken/stipendien_an_hochschulen_2002_2005.pdf (Zugriff 23.2.2008). Go East ist eine gemeinsame Initiative des BMBF, des DAAD, der Alexander von Humboldt-Stiftung, der Hochschulrektorenkonferenz und des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft.

⁶⁶⁷ GE zur gegenseitigen akademischen Anerkennung von Studienzeiten und Abschlüssen im Hochschulbereich sowie von Urkunden über russische wissenschaftliche Grade und deutsche akademische Qualifikationen vom 18.2.1999; Deutsch-russische Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 5.

⁶⁶⁸ Zahlen nach Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004, und „Bulmahn und Fursenko planen strategische Partnerschaft in Bildung und Forschung“, Meldung des BMBF vom 7.2.2005.

⁶⁶⁹ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 9.

⁶⁷⁰ „Jelzin für friedliche Beilegung des Kosovo-Konflikts. Gespräche in Bonn als ‚gelungen‘ bewertet“, o.A., in: FAZ vom 10.6.1998, S. 1-2.

⁶⁷¹ Das Programm wurde von Präsident Boris Jelzin 1997 ins Leben gerufen. Während der Regierungskonsultationen im Juni 1998 unterzeichneten die Wirtschaftsminister Rexrodt und Urinsson eine Erklärung zur Förderung der Fortbildung russischer Führungskräfte, vgl. ebd. Von 1998-2004 wurden mit ca. 2.500 Teilnehmern etwa ein Drittel der Praktikumsplätze für die jungen Russen von Deutschland gestellt. Das BMWi stellte bislang knapp 30 Mio. Euro bereit, die deutsche Wirtschaft über 15 Mio. Euro, die Bundesländer beteiligten sich mit knapp 2 Mio. Euro, vgl. www.inwent.org/about/präsidentenprogramm (Zugriff 13.5.2006).

⁶⁷² Vgl. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/AusbildungKarriere/InternationaleDiplomatenausbildung/Downloads/_C3_9CbersichtLehrgaenge08.pdf (Zugriff 17.02.2009).

als auch in Organisations- und Strukturfragen zusammen.⁶⁷³

Schließlich kam es auf Grundlage des Kulturabkommens von 1992 (Art. 6) zu einer Kooperation des Bundesarchivs mit dem Föderalen Archivdienst Russlands (Rosarchiv), welche auf einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit und einer gemeinsamen Archivkommission fußte. Das Bundesarchiv leistete außerdem – gemeinsam mit dem DAAD, der Alexander-von-Humboldt-Stiftung und der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Gerätespenden an mehrere russische Archive und Bildungseinrichtungen.⁶⁷⁴ Unter Vermittlung der 1997 eingerichteten deutsch-russischen Historikerkommission schloss das Bundesarchiv im Jahr 2000 mit Rosarchiv eine Vereinbarung über Studium, Auswertung und Reproduktion der Akten der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD), in dessen Rahmen die SMAD-Akten gemeinsam erschlossen, verfilmt und digitalisiert wurden.⁶⁷⁵ Beide staatlichen Archive arbeiten seither auch an anderen historischen Themen von gemeinsamem Interesse.⁶⁷⁶

Unter der Regierung Gerhard Schröder wurden die Bemühungen um die Zusammenarbeit in Bildung und Wissenschaft noch einmal verstärkt. Im April 2002 vereinbarten die Wissenschaftsstaatssekretäre beider Länder eine stärkere Zusammenarbeit in der Informations- und Biotechnologie.⁶⁷⁷ Im Februar 2005 verabredeten Bundesforschungsministerin Edelgard Bulmahn und der russische Forschungsminister Andrej Fursenko in Moskau eine „strategische Partnerschaft in Bildung und Forschung“ mit einem deutschen Beitrag in Höhe von 40 Mio. Euro jährlich, welche im April 2005 mit der „Gemeinsamen Erklärung über eine strategische Partnerschaft auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Innovation“ beschlossen wurde. Diese Partnerschaft sollte aus einer verstärkten Zusammenarbeit von Forschungsinstituten, Unternehmen und Hochschulen und dem Austausch von Nachwuchskräften bestehen und vor allem Innovationen und wirtschaftliche Projekte vorantreiben.⁶⁷⁸ Schwerpunkt der Zusammenarbeit waren Hochtechnologiebranchen wie Nano-, Bio-, Mikro- und optische Technologien sowie Raumfahrt, Umwelt-, Meeres- und Polarforschung.⁶⁷⁹ Geplant war unter anderem die Gründung eines deutsch-russischen Zentrums für Laserforschung und eine enge Zusammenarbeit russischer Einrichtungen mit dem Deutschen Elektronen-Synchrotron (DESY) in Hamburg und der Beschleunigeranlage für die Hadronen- und Kernphysik der Gesellschaft für Schwerionenforschung in Darmstadt.⁶⁸⁰ Das Moskauer Büro der Helmholtz-Gesellschaft, welches im Frühjahr 2005 eröffnet wurde, sollte als wichtige Anlaufstelle für die praktische Umsetzung von solchen Forschungsvorhaben fungieren.⁶⁸¹ Insgesamt wurde die Zusammenarbeit in Bildung und Wissenschaft zunehmend in Richtung einer innovationsfördernden wissenschaftlich-technologischen Kooperation gelenkt, die die Modernisierung in Russland und gemeinsame Wirtschaftsprojeekte fördern sollte.⁶⁸²

⁶⁷³ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 9.

⁶⁷⁴ Ebd., S. 5.

⁶⁷⁵ Vereinbarung zwischen dem Bundesarchiv und Rosarchiv über das Studium, die Auswertung und die Reproduktion der Akten der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) vom 26.5.2000, vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 17.

⁶⁷⁶ Vgl. Informationen unter www.bundesarchiv.de/aktuelles/begegnungen/00109/index.html (Zugriff 6.3.2008).

⁶⁷⁷ „Bundeskanzler Schröder für Partnerschaft Russlands mit NATO und EU“, PM der BuReg vom 10.4.2002.

⁶⁷⁸ „Bulmahn und Fursenko planen strategische Partnerschaft in Bildung und Forschung“, BMBF vom 7.2.2005.

⁶⁷⁹ Ebd., sowie „Schröder und Putin unterzeichnen Erklärung zur strategischen Partnerschaft in Bildung, Forschung und Innovation“, PM des BMBF vom 11.4.2005.

⁶⁸⁰ Zu den Vorhaben im Einzelnen vgl. GE über die Strategische Partnerschaft auf dem Gebiet der Forschung, Bildung und Innovation, sowie „Schröder und Putin unterzeichnen Erklärung zur strategischen Partnerschaft in Bildung, Forschung und Innovation“, PM des BMBF vom 11.4.2005.

⁶⁸¹ Die Helmholtz-Gemeinschaft unterhält 15 naturwissenschaftlich-technische und biologisch-medizinische Forschungszentren (Stand 2006). Ihr jährliches Budget beträgt ca. 2,3 Mrd. Euro, welches zu etwa 70 % von Bund und Ländern aufgebracht wird.

⁶⁸² Vgl. Belov 2004, S. 74ff.

5.6 Umwelt

Auch im Umweltschutz strebte die Bundesregierung eine Zusammenarbeit mit Russland an. „Die Zerstörung der Umwelt gehört mit zu dem schwersten Erbe, das das sowjetische Regime den Nachfolgestaaten hinterlassen hat“, so die Einschätzung von Außenminister Klaus Kinkel.⁶⁸³ Auf der Grundlage eines 1988 mit der Sowjetunion geschlossenen Abkommens sollte die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes nun ausgebaut und mit staatsübergreifenden, insbesondere europäischen Strategien abgestimmt werden. Wichtige Probleme des Umweltschutzes sollten gemeinsam gelöst, schädliche Einwirkungen auf die Umwelt untersucht und Maßnahmen zu ihrer Verhütung entwickelt werden.⁶⁸⁴ Das deutsche Engagement für den Umweltschutz in Russland begründete sich vornehmlich auf das enorme Potenzial an Umweltverschmutzung, das aus der maroden russischen Wirtschaft, aus militärischen Altlasten sowie generell aus der unterentwickelten Umweltschutzpolitik hervorging. Außerdem sollte die umweltverträgliche Gestaltung des rasanten Transformationsprozesses in Russlands unterstützt werden, zumal es der russischen Umweltpolitik nach Einschätzung des BMU sowohl an finanziellen Ressourcen als auch an einer funktionstüchtigen Infrastruktur mangelte. Darüber hinaus führte das fehlende Zieldatum für die Erreichung von EU-Standards in Russland zu geringeren Anstrengungen im Umweltschutz, anders als in den mittelosteuropäischen Ländern.⁶⁸⁵ Deutschland sah seine Rolle vor allem darin, Russland mit Know-how und mit seiner fortgeschrittenen Umwelttechnologie zur Seite zu stehen.⁶⁸⁶

Die Grundlage der Umweltzusammenarbeit mit Russland ist ein Abkommen vom Mai 1992. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sollten die Untersuchung von Umweltschädigungen, die Erarbeitung von Umweltschutzkonzepten, der Schutz bei der Nutzung natürlicher Ressourcen, die Umweltinformation und -erziehung und Umwelttechnologie sein. Eine Leitgruppe auf Staatssekretärebene legte in diesen Arbeitsfeldern konkrete Vorhaben fest.⁶⁸⁷

Um das Engagement der Wirtschaft (Umweltschutzindustrie, Umwelttechnik etc.) anzustoßen, wurde eine gesonderte Vereinbarung für die Lösung konkreter Probleme im Bereich des Umweltschutzes unterzeichnet. Entsprechend der Vereinbarung wurde 1992 ein deutsch-russisches Umweltbüro gegründet, welches die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Umweltfragen koordinieren sollte.⁶⁸⁸ Diese 1993 in „Umweltbüro Ost der deutschen Wirtschaft“ umbenannte und 1997 in das Internationale Transferzentrum für Umwelttechnik in Leipzig (ITUT) eingegliederte Einrichtung sollte die Entwicklung von Firmenkooperationen, den Know-how-Transfer und die Fortbildung von Führungskräften fördern. Das ITUT führte gemeinsam mit dem russischen Institut für wirtschaftliche Naturnutzung Seminare, Konferenzen und Messen durch, baute Datenbanken auf und fertigte Studien an. Diese Projekte wurden vom BMU, vom BMWi, der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) und dem Land Sachsen gefördert. Dadurch sollte die Umwelttechnik deutscher Unternehmen mit den Bedarfen von

⁶⁸³ Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 21.6.1994.

⁶⁸⁴ Deutsch-sowjetisches Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 27.10.1988; Nachbarchaftsvertrag vom 9.11.1990, Art. 1, 7 und 11; GE vom 21.11.1991, Punkt 10.

⁶⁸⁵ BMU 2008.

⁶⁸⁶ Vgl. Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 21.6.1994.

⁶⁸⁷ Die Leitgruppe hat fünf Ständige Arbeitsgruppen eingesetzt: Umwelt und ökologisches Monitoring auf dem Gebiet Energie; Wasserwirtschaft; Naturschutz und biologische Vielfalt; Cleaner Production, Anlagensicherheit, Vorbereitung Technologie-Transfer sowie Militär und Umweltschutz.

⁶⁸⁸ Umweltschutzvereinbarung vom 28.5.1992. Die folgenden Ausführungen beruhen auf Informationen des ITUT.

russischen Behörden, Institutionen und Unternehmen zusammen gebracht werden. Bis 2002 sind nach Angaben des ITUT mehr als 250 solcher Kooperationsprojekte initiiert und unterstützt worden, deren Gesamtvolumen bei 200 Mio. Euro liegt. Darüber hinaus war das Umweltbüro Ost beziehungsweise später das ITUT mit der politischen Koordinierung der deutsch-russischen Umweltzusammenarbeit und der Beratung der russischen Ministerien beauftragt.

Deutsch-russische Umweltprojekte wurden zu Beginn der neunziger Jahre aus dem Budget des Transform-Programms finanziert. Ziel war es, die Länder in Mittel- und Osteuropa durch „Hilfe zur Selbsthilfe“ frühzeitig an die westeuropäischen Umweltstandards heranzuführen und ihre Umweltverwaltungen aufzubauen. Russland kristallisierte sich aufgrund seiner Größe und des Ausmaßes seiner Probleme als Förderschwerpunkt heraus.⁶⁸⁹ Nachdem das Transformprogramm Ende der 1990er Jahre schrittweise zurückgefahren wurde, schuf das BMU das „Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie des Kaukasus und Zentralasiens“, in dem Russland wiederum den Förderschwerpunkt ausmachte.⁶⁹⁰

Insgesamt förderte das BMU seit 1992 über 60 Vorhaben mit rund 8 Mio. Euro in Russland, welche sich in erster Linie auf die militärischen Altlasten, die Nuklearsicherheit und den industriellen Umweltschutz konzentrierten.⁶⁹¹ Unter Rückgriff auf die Erfahrungen aus dem Abzug der Westgruppe der russischen Truppen in den neuen Bundesländern wurden in Russland Modellprojekte zur Überführung militärischer Liegenschaften in zivile Nutzungen durchgeführt.⁶⁹² Da Russland seine Truppen Ende der neunziger Jahre um rund 500.000 Mann reduzieren wollte, war der Bedarf und das Interesse an deutschem Know-how dazu groß. Im Bereich der nuklearen Sicherheit wurde 1993 eine Vereinbarung über den Austausch von Messdaten zur Umweltradioaktivität getroffen, auf dessen Grundlage in Zusammenarbeit des Bundesamts für Strahlenschutz und seinem russischen Pendant Goskomekology schrittweise ein System der Überwachung von Umweltradioaktivität im Umkreis von russischen Atomkraftwerken aufgebaut wurde.⁶⁹³ Auch die übrigen Vereinbarungen im Bereich der Kernkraft hatten zweifellos neben ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung eine wichtige umweltpolitische Komponente⁶⁹⁴: das Abkommen zur Abrüstungshilfe (1992), die Vereinbarung zur Vernichtung von chemischen Waffen (1993), die Vereinbarung zur umweltgerechten Entsorgung von Atommüll in der Ostsee (1999)⁶⁹⁵, ein Abkommen über nukleare Sicherheit und Strahlenschutz (2003)⁶⁹⁶ sowie ein Abkommen über die Hilfeleistung bei der Eliminierung von Atomwaffen durch die Entsorgung von außer Dienst gestellten Atom-Unterseebooten (2003). Schließlich bot der industrielle Umweltschutz aufgrund des relativ hohen Alters der russischen Industriebetriebe und Rohstoffförderanlagen große Potenziale für deutschen Know-how- und Technologietransfer. So wurden über das Programm „Wirtschaftliche Beratung“ des BMWi allein bis 1993 sechs Mio. DM für Hilfsprojekte in Russland für die Verminderung

⁶⁸⁹ BMU 2008.

⁶⁹⁰ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf BMU 2008 sowie Interviews.

⁶⁹¹ Angaben nach BMU 2004 und BMU 2008.

⁶⁹² So wurde von 1995 bis 1998 beispielsweise am Militärstandort Fedulovo im Moskauer Gebiet erstmals in Russland eine Altlastenuntersuchung bei laufendem militärischem Übungsbetrieb durchgeführt, vgl. „Deutsch-russische Zusammenarbeit bei ziviler Nutzung militärischer Liegenschaften“, PM des BMU vom 23.11.1999.

⁶⁹³ In das Integrierte Meß- und Informationssystem (IMIS) sind inzwischen fast alle AKWs westlich des Ural eingebunden.

⁶⁹⁴ Wenngleich beide Länder unterschiedliche Ziele bei der Nutzung der Atomenergie verfolgten, sei eine Zusammenarbeit aufgrund von Sicherheits- und Umweltaspekten notwendig und sinnvoll, so Bundesumweltminister Jürgen Trittin, vgl. „Deutsch-russische Zusammenarbeit zur Sicherheit von Atomanlagen wird ausgebaut“, PM des BMU vom 9.5.2003.

⁶⁹⁵ Vgl. „Deutschland und Russland über Lage im Kosovo uneins“, o.A., in: FAZ vom 19.2.1999, S. 1-2.

⁶⁹⁶ Abkommen über nukleare Sicherheit und Strahlenschutz vom 9.5.2003, welches auf der Vereinbarung zur Gewährleistung des physischen Schutzes (1997) und dem Regierungsabkommen über Fragen der nuklearen Haftung (1998) aufbaute.

der Umweltbelastungen beim Umgang mit Erdöl und Erdgas und der Überwachung von Umweltradioaktivität ausgegeben.⁶⁹⁷

Seit 2002 stand die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Russland im Mittelpunkt der umweltpolitischen Zusammenarbeit.⁶⁹⁸ Russland kam mit einem Anteil von 17,4 Prozent am weltweiten CO₂-Ausstoß für das Inkrafttreten des Abkommens eine Schlüsselrolle zu, zumal die USA die Ratifizierung ablehnten. Für die Bundesregierung war die Überzeugung von Russland zur Ratifizierung des Abkommens nicht nur aus umweltpolitischen, sondern auch aus wirtschaftspolitischen Überlegungen heraus wichtig: deutschen und europäischen Unternehmen drohten durch den für 2005 geplanten Beginn des Emissionshandels spürbare Wettbewerbsnachteile.⁶⁹⁹ Die Bundesregierung leistete daher gegenüber der russischen Regierung Überzeugungsarbeit, mit den Hauptargumenten des – auch für Russland – bedrohlichen Klimawandels und der enormen Potenziale der umweltgerechten wirtschaftlichen Modernisierung.⁷⁰⁰ Die 2004 getroffene Entscheidung Russlands für das Kyoto-Protokoll wurde von der Bundesregierung erwartungsgemäß begrüßt.⁷⁰¹ Bundeskanzler Gerhard Schröder mag sich dadurch auch eine verbesserte Wahrnehmung Russlands in Deutschland und Europa erhofft haben.⁷⁰² Seit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch Russland gewannen Fragen des Klimaschutzes in der deutsch-russischen Umweltzusammenarbeit an Bedeutung. Russland zeigte sich an den deutschen Erfahrungen im Klimaschutz und insbesondere an Investitionen in Emissionssenkungsmechanismen sehr interessiert, so das Bundesumweltministerium.⁷⁰³ Das Themenspektrum der umweltpolitischen Zusammenarbeit mit Russland hatte sich nach der anfänglichen Konzentration auf die drängenden Probleme der Umweltsicherheit ohnehin ausgedehnt: Themen wie Energieinfrastruktur, Wasser- und Abfallwirtschaft, Umweltverwaltungen und -institutionen, Landschaftsplanung, Energieeffizienz und Monitoring waren zunehmend im deutsch-russischen Projektkatalog zu finden.⁷⁰⁴ Bei den deutsch-russischen Umweltgesprächen im Juni 2005 wurde eine Kooperation in den Bereichen Naturschutz, Wasser- und Abfallwirtschaft sowie beim Transfer von Umwelttechnologie vereinbart.⁷⁰⁵

⁶⁹⁷ „Deutsch-russische Umweltgespräche“ PM des BMU vom 2.4.1993, aus: Bulletin Nr. 029/93 vom 7.4.1993.

⁶⁹⁸ Vgl. u.a. „Ratifizierung des Kyoto-Protokolls ist Anlass für Delegationsreise nach Russland“, PM des Deutschen Bundestages vom 28.3.2002.

⁶⁹⁹ Vgl. Antrag der CDU/CSU (Bundestags-Drs. 15/2163); „Russland für das Kyoto-Protokoll gewinnen“, PM des Bundestages vom 15.12.2003; Bundeskanzler Gerhard Schröder zitiert nach „Spekulationen um Klima-Machtwort“, von Matthias Spittmann, in: taz vom 29.3.2004, S. 7.

⁷⁰⁰ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004; „Russian Parliament's Decision on Kyoto Ratification Welcomed“, PM der Deutschen Botschaft Washington vom 5.11.2004. In Russland gab es allerdings auch Stimmen, die behaupteten, das Land gehöre zu denjenigen, die – z.B. durch den Gewinn an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen – vom weltweiten Klimawandel profitierten.

⁷⁰¹ „Chancen für Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls stehen jetzt gut“, PM der BuReg vom 1.10.2004; „Kyoto-Protokoll kann in Kraft treten“, PM der BuReg vom 5.11.2004; „Trittin begrüßt Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls“, PM des BMU vom 18.11.2004; Bundesumweltminister Jürgen Trittin, zitiert nach „Putin erntet Lob für seine Zustimmung zum Kyoto-Protokoll“, o.A., in: FAZ.net vom 30.9.2004, www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/eingabe/eingabe_form.php?einsteller=Michael%20Lechner&quelle=FAZ.NET%20&url_inst=www.faz.net/s/homepage.html (Zugriff 3.6.2005).

⁷⁰² Gerhard Schröder, zitiert ebd.; „Putin bremsst. Bush rast weiter“, von Matthias Urbach, in: taz vom 1.10.2004, S. 1.

⁷⁰³ „Simone Probst: Russland und Deutschland für aktive internationale Klimaschutzpolitik“, PM des BMU vom 8.6.2005.

⁷⁰⁴ Projektskizzen befinden sich in BMU 2003 sowie auf der Internetseite des BMU: www.bmu.de/int_umweltpolitik/downloads/doc/5049.php (Zugriff 20.4.2009).

⁷⁰⁵ „Simone Probst: Russland und Deutschland für aktive internationale Klimaschutzpolitik“, PM des BMU vom 8.6.2005.

5.7 Die Entwicklung der Zusammenarbeit im gesellschaftlichen Bereich 1991 bis 2005

Die deutsche Russlandpolitik zeichnete sich durch Bemühungen aus, auch gesellschaftliche Kooperationsfelder mit Russland zu erschließen. Wenngleich ein breites Spektrum an Initiativen erkennbar ist, unterscheiden sich die einzelnen Felder doch stark in ihrer Ausprägung und Intensität.

Eine wichtige Grundvoraussetzung für die künftige Zusammenarbeit mit Russland war für die Bundesregierung die Beseitigung der historischen Altlasten im deutsch-russischen Verhältnis, die in erster Linie aus Nationalsozialismus und Zweitem Weltkrieg resultierten. Durch Aussöhnung und Verständigung sollte der Weg für ein neues Miteinander frei gemacht werden, welches an die historischen guten Beziehungen anknüpfen konnte. So wurden in den neunziger Jahren Vereinbarungen zur gegenseitigen Kriegsgräberfürsorge, zur Rehabilitation unschuldig Verfolgter, zur Geschichtsaufarbeitung und zur gemeinsamen Schulbucharbeit getroffen. Mit der Auszahlung von Entschädigungen ab 2001, der Arbeit der deutsch-russischen Historikerkommission ab 1997 beziehungsweise des Deutschen Historischen Instituts in Moskau ab 2005 sowie dem pragmatischen Versöhnungskurs der „Nachkriegskinder“ Schröder und Putin war die historische Aussöhnung zu Beginn des neuen Jahrtausends weitestgehend erfolgt. Größere Herausforderungen stellten allerdings die Frage der Russlanddeutschen sowie das Problem der Beutekunst dar.

Angesichts des Ende der 1980er Jahre rapide gewachsenen Aussiedlerstroms nach Deutschland bemühte sich die Bundesregierung um eine Eindämmung desselben und die Förderung des Verbleibs der Russlanddeutschen in ihrer angestammten Heimat in den jungen GUS-Staaten. Im Untersuchungszeitraum gab die Bundesregierung für Fördermaßnahmen und den Aufbau von Siedlungsschwerpunkten in Russland etwa 500 Mio. Euro aus. Sie versuchte, die Lebensbedingungen der Russlanddeutschen vor Ort zu verbessern, zum Beispiel bei der Infrastruktur. Ein wichtiges Betätigungsfeld war dabei der Einsatz der Bundesregierung für die Minderheiten- und Selbstbestimmungsrechte der Russlanddeutschen, welche bis zur Eigenstaatlichkeit reichten, die in Form der Wiedererrichtung der deutschen Wolgarepublik erreicht werden sollte. Höhepunkt der Bemühungen war das Jahr 1992 – mit einer Gemeinsamen Erklärung, dem Protokoll zur Staatlichkeit der Russlanddeutschen und der Einsetzung einer Gemeinsamen Kommission. Seit Mitte der neunziger Jahre, insbesondere seit 1998, nahmen die Bemühungen deutlich ab, hauptsächlich aufgrund des unübersehbaren Scheiterns dieser Politik: Die meisten Russlanddeutschen waren inzwischen nach Deutschland ausgesiedelt.

Ebenso wie die Frage der Russlanddeutschen brach das Thema der „kriegsbedingt verlagerten Kulturgüter“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der deutschen Einheit auf. Auch hier lagen die Bemühungen Deutschlands um eine zügige und dauerhafte Lösung zu Beginn der neunziger Jahre – mit dem Protokoll zur Rückführung der Kulturgüter und der Gemeinsamen Kommission war eine einvernehmliche Lösung, nämlich die vollständige gegenseitige Rückführung, in Sicht. Die Rückführungsverhandlungen gerieten aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen auf das Problem allerdings sehr bald ins Stocken: Während Deutschland vor allem formal juristisch argumentierte, verstand die russische Regierung die Frage eher in einem historisch-moralischen Kontext. Zudem blockierte eine „nationalistische Wende“ in Russland in den neunziger Jahren Verhandlungsfortschritte. So verlegte sich die rot-grüne Bundesregierung ab Ende der neunziger Jahre auf eine „Politik der kleinen Schritte“, in der zahlreiche einzelne Rückgaben nach dem Kompensationsprinzip stattfanden und der Dialog – in

Form der 2000 wieder begründeten Gemeinsamen Kommission und von Facharbeitsgruppen im Jahr 2005 – wieder aufgenommen wurde. Wenngleich die Strategie pragmatischer wurde, hielt die Bundesregierung an ihrem Ziel einer abschließenden und zukunftsorientierten Lösung bei der Rückführung der Kulturgüter fest.

Die Bundesregierung hatte zu Beginn der 1990er Jahre ihre breite Unterstützung für die demokratische Transformation Russlands zugesichert. Damit sollte einerseits ein Beitrag zu einem demokratischen und rechtsstaatlichen Europa geleistet werden, andererseits sah die Bundesregierung in der erfolgreichen demokratischen Transformation Russlands eine wichtige Grundvoraussetzung für die zukünftige bilaterale Zusammenarbeit. Während zu Beginn der neunziger Jahre die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die institutionelle Ausgestaltung das größte Interesse bei der Bundesregierung fanden, so verlagerte sich dies nach 2000 auf Fragen der zivilgesellschaftlichen Entwicklung, der Medien und der Rechtsstaatlichkeit. Die Handlungsmöglichkeiten waren aber von Anfang an beschränkt, weshalb sich die „Unterstützung“ fast ausschließlich im Verbalen erschöpfte.⁷⁰⁶ Hinzu kam, dass sich beide Bundesregierungen bereits nach kurzer Zeit aus verschiedenen Gründen bewusst zurückhielten: Die Regierung Helmut Kohl seit der russischen Verfassungskrise von 1993 mit Verweis auf die Komplexität und die Überforderung der Transformationsprozesses in Russland, und die Regierung Gerhard Schröder seit dem Amtsantritt Präsident Wladimir Putins mit Verweis auf dessen Reformbemühungen und auf die „stille Diplomatie“. Das 1993 eingerichtete Transform-Programm der Bundesregierung leistete entgegen den Versprechungen seiner Bezeichnung⁷⁰⁷ kaum Demokratisierungshilfe – es konzentrierte sich auf wirtschaftliche Aspekte der Transformation. Gemessen an der vergleichswisen Bedeutungslosigkeit des Themas Demokratieförderung in der deutschen Russlandpolitik entsteht insgesamt der Eindruck, dass die „Unterstützung der russischen demokratischen Transformation“ eher als ein Angebot an Russland verstanden werden sollte denn als außenpolitisches Ziel. SPANGER (2005) weist allerdings zu Recht darauf hin, dass in der deutschen Politik Demokratieförderung grundsätzlich – anders als beispielsweise in den USA – traditionell kein Thema der „high politics“ ist, sondern den transnationalen gesellschaftlichen Aktivitäten überlassen wird, insbesondere den parteinahen politischen Stiftungen.⁷⁰⁸ Es bleibt zudem zu berücksichtigen, dass entsprechend dieser Herangehensweise der Demokratieförderung auch ein Demokratie- und Wertetransfer durch gesellschaftliche Kooperationen angestrebt wird, bei dem die Demokratieförderung nicht auf den ersten Blick erkennbar ist.

Etwas aktiver zeigte sich die Bundesregierung bei der Förderung der gesellschaftlichen Begegnung von Deutschen und Russen, welche ein besseres Verständnis füreinander, eine gesellschaftliche „Untermuerung“ der deutsch-russischen Beziehungen und die zivilgesellschaftliche Entwicklung in Russland fördern sollte. So waren zahlreiche Absprachen zur Zusammenarbeit von Parteien, Parlamenten, Gewerkschaften, Medien, Sportlern, Kirchen, Vereinen und Verbänden und von Jugendlichen im Nachbarschaftsvertrag (1990) und Kulturabkommen (1992) gemacht worden, die jedoch nur in sehr bescheidenem Maß von den entsprechenden Akteuren in die Praxis umgesetzt und von öffentlichen Zuwendungen gefördert wurden. Mit der Einrichtung des Petersburger Dialogs (2001), der Ein-

⁷⁰⁶ Zum einen aufgrund der begrenzten Möglichkeit der Einflussnahme auf die innenpolitische Entwicklung in einem anderen Land generell, zum anderen aber auch aufgrund des fehlenden Willens der russischen politischen Eliten zu externen Hilfen zur institutionellen Transformation.

⁷⁰⁷ „Beratungshilfe beim Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft“.

⁷⁰⁸ Vgl. Spanger 2005, S. 35. Der langfristige und nachhaltige Ansatz der deutschen politischen Stiftungen ging dabei konform mit dem kooperativen Kurs der Bundesregierung gegenüber Russland. Vgl. dazu auch Schneider-Deters 2005.

setzung eines Koordinators für die deutsch-russische zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt (2003), dem Abkommen zur Erleichterung des Reiseverkehrs (2003) und dem Jugendabkommen (2004) verstärkten sich die Bemühungen um mehr gesellschaftlichen Austausch unter der Regierung Gerhard Schröder enorm. Insgesamt blieben diese aber – aus dem gleichen Gründen wie die institutionelle Demokratieförderung – eher bescheiden und in ihrem Effekt begrenzt.

Ebenfalls der zivilgesellschaftlichen Entwicklung in Russland, aber vor allem der Verbreitung der modernen deutschen Kultur und Sprache sollte die kulturelle Zusammenarbeit dienen. Im deutsch-russischen Kulturabkommen (1992) wurden zahlreiche Kooperationsfelder aufgezählt, deren Entwicklung in einer 1993 gebildeten Gemeinsamen Kommission verfolgt wurde: gemeinsame kulturelle Veranstaltungen, Literatur, Sprachen, Geschichte, Film, Medien, Verlags- und Bibliothekswesen. Auf dieser Grundlage entwickelten die Träger der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) eine Kultur- und Spracharbeit in Russland, welche in dem Flächenstaat möglichst viele Menschen erreichen sollte. Mit der Einrichtung der „Potsdamer Begegnungen“ (1999), der Veranstaltung der deutsch-russischen Kulturbegegnungen (2003-2004), dem Sprachen- (2003) und dem Jugendabkommen (2004) wurden die kulturellen deutsch-russischen Beziehungen unter der rot-grünen Regierung erkennbar ausgebaut. Deutlich weniger Beachtung wurde dem Aufbau der Zusammenarbeit bei den Medien, im Film-, Bibliotheks- und Verlagswesen geschenkt, welche sich denn auch nur bescheiden entwickelte.

Die Zusammenarbeit in Bildung und Wissenschaft, welche teilweise auf noch mit der Sowjetunion geschlossenen Verträgen basierte, war der am stärksten von der Bundesregierung betriebene Bereich der deutsch-russischen gesellschaftlichen Kooperation im Untersuchungszeitraum. Die Bundesregierung förderte die Entwicklung der wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vor allem in den Disziplinen Medizin, Naturwissenschaften, Weltraumforschung und Nuklearsicherheitsforschung, später auch bei den Kommunikations- und Informationstechnologien, den Geowissenschaften, den Biotechnologien und Laserwissenschaften. Es ging ihr um die Nutzung von Innovationspotenzialen und Know-how-Transfer, denn bei einigen der Schwerpunktdisziplinen konnte auch auf russische Stärken und Erfahrung zurückgegriffen werden. Beispielhaft begründete die Bundesregierung die deutsch-russische Weltraumzusammenarbeit mit dem großen Erfahrungsschatz Russlands auf diesem Gebiet, mit dem hohen Mittelbedarf in der Raumfahrt und dem friedenspolitischen Aspekt gemeinsamer Raumfahrtprojekte.⁷⁰⁹ Unter der rot-grünen Regierung wurde der Fokus auf den Hochtechnologiebereich mit wirtschaftlicher Stoßrichtung gelegt. Einen Höhepunkt stellte die Erklärung über eine strategische Partnerschaft in Bildung, Forschung und Innovation von 2005 dar. Bedeutend bescheidener als die vorwiegend naturwissenschaftlich-technische Forschungszusammenarbeit fielen die Bemühungen um Zusammenarbeit im Schul-, Hochschul- und Bildungsbereich sowie im Bibliotheks- und Archivwesen aus. Die Kooperation zwischen dem Bundesarchiv und Rosarchiv (Kooperationsverträge 1992 und 2000) bilden hier eine seltene Ausnahme. Auch haben sich die Bemühungen für die Hochschulzusammenarbeit, den Wissenschaftler- und Studentenaustausch sowie die Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Fortbildung unter der Regierung Gerhard Schröder spürbar verstärkt. Beispielhaft hierfür seien die Förderung des Präsidentenprogramms (seit 1998), die Gemeinsame Erklärung für akademische Äquivalenzfragen (1999), die Hochschulkonferenz und -börse des BMBF (1999) und die Gründung des Deutschen Historischen Instituts (2005) genannt.

⁷⁰⁹ Riesenhuber, Heinz (Bundesminister für Forschung und Technologie) am 17.3.1992.

Ein weiteres Kooperationsfeld war die umweltpolitische Zusammenarbeit mit Russland. Sie fand im Kontext eines extrem unterentwickelten Umweltschutzes in Russland, der beunruhigenden militärischen und industriellen Hinterlassenschaften der Sowjetunion und der Potenziale an Umwelttechnologien, die Deutschland zum Transfer und Export bereithielt, statt. Auf diese Felder konzentrierten sich denn auch die Projekte, die auf der Grundlage eines 1992 geschlossenen Abkommens entstanden und vom BMWi (Transform-Programm seit 1993) und vom BMU (seit 2000) gefördert wurden. Ziele der deutsch-russischen Umweltzusammenarbeit waren für die Bundesregierung die Eindämmung von – auch grenzüberschreitenden – Umweltverschmutzungspotenzialen aus Russland, die Förderung der russischen Umweltschutzpolitik im Kontext der wirtschaftlichen Transformation, sowie die Vermarktung von deutschem Know-how und deutscher Umwelttechnologie. Seit 2002 setzte sich die Bundesregierung intensiv für die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch Russland ein. Nach der anfänglichen Konzentration der bilateralen umweltpolitischen Zusammenarbeit auf die drängenden Probleme der Umweltsicherheit – vor allem der Nuklearsicherheit mit Kooperationsvereinbarungen 1993, 1999 und 2003 – erweiterte sich die Agenda um Themen wie Energieinfrastruktur und Energieeffizienz, Wasser- und Abfallwirtschaft, Umweltverwaltungen, Landschaftsplanung und Naturschutz sowie Klimaschutz.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Bundesregierung im Bereich der „lower politics“ beziehungsweise der gesellschaftlichen Sphäre zwar eine intensive und breite Zusammenarbeit mit Russland anstrebte, die zahlreichen vereinbarten Kooperationen aber nur teilweise umgesetzt wurden. Zudem war die Zusammenarbeit mit Russland in diesem Bereich recht bescheiden, nimmt man die entsprechenden Kontakte Deutschlands zu anderen europäischen Ländern oder beispielsweise den USA als Maßstab. Dennoch war Russlands ein wichtiger Adressat der deutschen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik.⁷¹⁰ Die Initiativen sollten dazu dienen, Russland und Deutschland – befreit von historisch bedingten Konfliktthemen – auf gesellschaftlicher Ebene einander näher zu bringen und damit auch einen Beitrag zur Integration Russlands im demokratischen und freiheitlichen Europa zu leisten. Während sich die historischen Belastungen des deutsch-russischen Verhältnis – mit Ausnahme der Frage der Beutekunst – durch eine aktive Aussöhnungspolitik recht bald verflüchtigten, kam es zu zahlreichen Begegnungen beider Gesellschaften, allerdings nicht in allen Bereichen – teils wegen der naturgemäß begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten der deutschen Politik auf gesellschaftliche Entwicklungen in Russland, teils aber auch aufgrund russischer Widerstände oder fehlendem Interesse. So entfaltete sich der Kultur- und Sprachaustausch, die vorwiegend naturwissenschaftlich geprägten wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und die Umweltschutzkooperation deutlich stärker als zivilgesellschaftliche Begegnung und Zusammenarbeit in Demokratisierungsfragen, die Schul- und Hochschulkooperation, die Zusammenarbeit im Bibliothekswesen oder auch den Medien. Spürbar intensiver als ihre Vorgängerregierung bemühte sich die Regierung Gerhard Schröder um die (zivil-)gesellschaftliche Zusammenarbeit, um die Jugendbegegnung, um Kultur-, Schüler- und Studentenaustausch sowie um die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Hochtechnologiebereich.

Dieser Befund bestätigt sich, wenn man die außenpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung rein quantitativ, also gemessen an der Zahl der aufgestellten Indikatoren betrachtet (Abb. 13). Zum

⁷¹⁰ Entsprechend Bastian/Götz 2005 war Russland in der sogenannten AKBP sogar ein Hauptadressat, und die vor allem unter der rot-grünen Regierung geschlossenen deutsch-russischen Vereinbarungen weisen in die Richtung einer verstärkten „zivilgesellschaftlichen“ Zusammenarbeit.

einen standen die „schwierigeren“ Politikfelder wie Demokratie und Rechtsstaat und gesellschaftliche Begegnung insgesamt eher im Hintergrund; dominant waren die Politikfelder Wissenschaft und Bildung, Kultur und Umwelt.

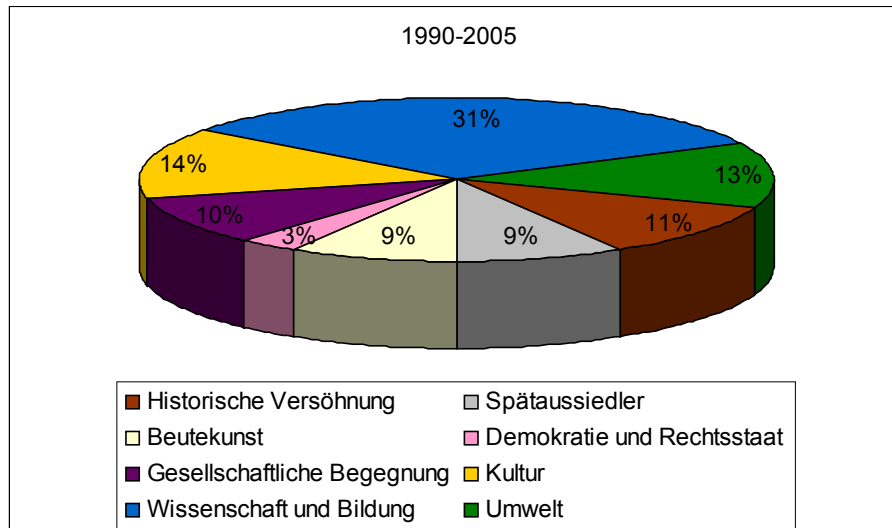


Abb. 13: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1990-2005

Zum anderen lässt sich auch eine Entwicklung erkennen, betrachtet man die Regierungen Helmut Kohl und Gerhard Schröder separat (vgl. Abb. 14 und 15): Während Fragen der historischen Versöhnung, Spätaussiedler, Beutekunst, aber auch Demokratie und Rechtsstaat unter der Regierung Gerhard Schröder in den Hintergrund rückten, gewannen Wissenschaft und Bildung sowie gesellschaftliche Begegnung an Bedeutung. Umwelt- und kulturpolitische Zusammenarbeit ist über den gesamten Zeitraum nahezu konstant betrieben worden.

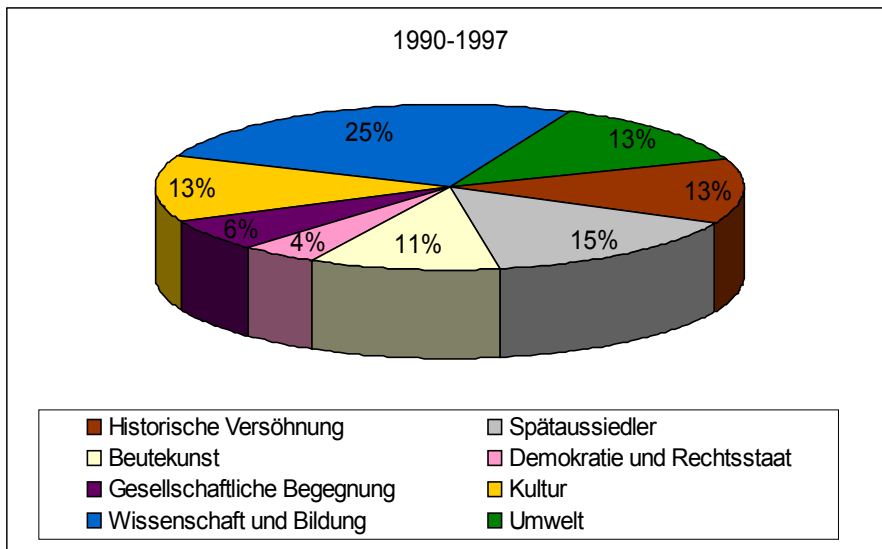


Abb. 14: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1990-1997

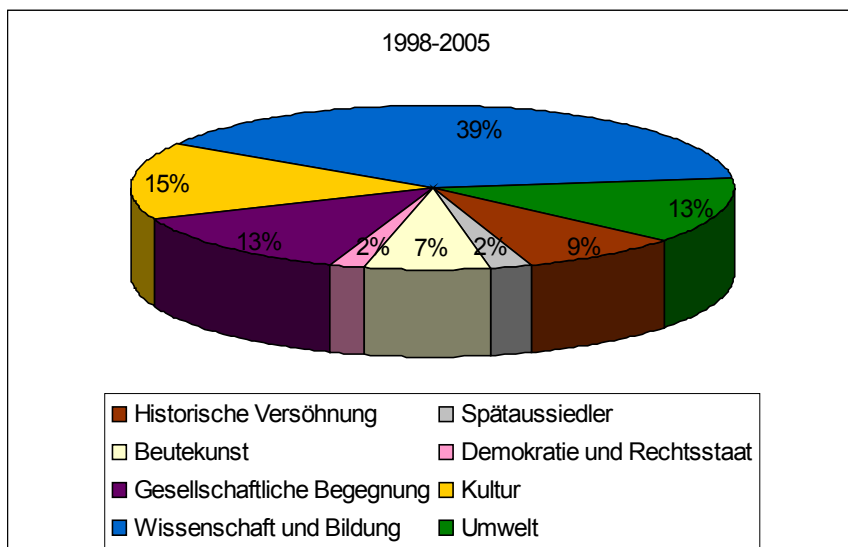


Abb. 15: Themenverteilung im Bereich Gesellschaft, 1998-2005

6 Zwischenbilanz I – Die deutsche Russlandpolitik 1991 bis 2005

Mit der deskriptiven Analyse sollte herausgearbeitet werden, welche Aktivitätsphasen die deutsche Russlandpolitik im Untersuchungszeitraum aufwies und in welchen Sachbereichen beziehungsweise zu welchen Themen die Bundesregierung eine Zusammenarbeit mit Russland angestrebt hat. Dabei sollten insbesondere folgende beiden weit verbreiteten Behauptungen in Form von Arbeitshypothesen überprüft werden: Erstens, die stetige Intensivierung der Russlandpolitik, insbesondere unter der rot-grünen Regierung seit 1998, und zweitens, die thematische Verschiebung zugunsten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Im folgenden sollen die Ergebnisse noch einmal zusammenfassend dargestellt und mit Bezug zur vorliegenden Literatur diskutiert und bewertet werden.

6.1 Stetige Intensivierung der Russlandpolitik?

Gemessen an der Zahl der gesetzten Indikatoren für außenpolitisches Handeln⁷¹¹ sind drei „Aktivitätswellen“ erkennbar: eine erste um das Jahr 1992, eine zweite – wenngleich etwas schwächere – zwischen 1998 und 2000 und eine dritte um 2002 bis 2004 (Vgl. Abb. 16).

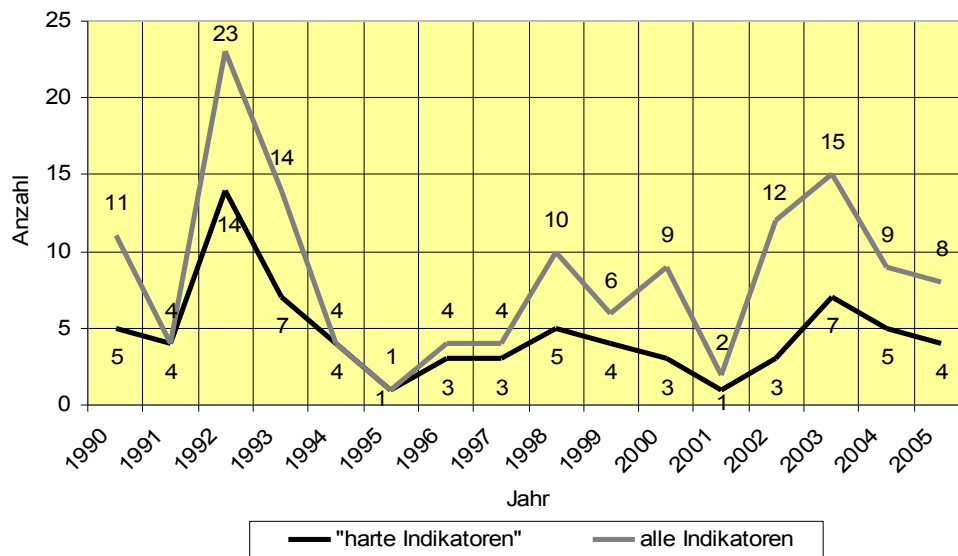


Abb. 16: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 I
Anzahl der Indikatoren im Zeitverlauf in allen Sachbereichen zusammen.

Anmerkung: Diese und die folgenden graphischen Darstellungen in diesem Kapitel beruhen auf der im Anhang befindlichen Übersicht aller einbezogenen Indikatoren (Kapitel 13.1). Mehrfachnennungen waren möglich, insofern einige Indikatoren in mehr als einen der Sachbereiche fallen (beispielsweise wurde das Abkommen zur Weltraumzusammenarbeit von 2001 sowohl in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit als auch in der Forschungszusammenarbeit gezählt).

⁷¹¹ Vgl. Abschnitt 2.3.

Eine erste „Welle“ Anfang bis Mitte der 1990er Jahre kann man als Phase der Grundsteinlegung betrachten. In dieser Zeit wurden – aufbauend auf den zahlreichen Abkommen, die während des deutsch-sowjetischen Gipfeltreffens im Juni 1989 in Bonn unterzeichnet wurden⁷¹² – zahlreiche Rahmenabkommen geschlossen und bereits vorhandene (deutsch-sowjetische) Verträge erneuert. Beide Länder glaubten an eine neue Epoche der Zusammenarbeit und Partnerschaft, die auf eine lange Geschichte zurückblickte und für die nun die Möglichkeit einer intensiven Wiederbelebung bestand.⁷¹³

Eine zweite erkennbare, wenn auch etwas schwächer ausgeprägte Aktivitätsphase im Zeitraum 1998-2000 fällt zwar auf den ersten Blick genau in den Beginn der ersten rot-grünen Legislatur unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Allerdings muss beachtet werden, dass die außenpolitischen Aktivitäten des Jahres 1998 allesamt noch in die Kanzlerschaft Helmut Kohls fallen und nicht mit der rot-grünen Regierungsübernahme im Herbst des Jahres zusammenhängen. FRANZKE (2000) zufolge belebten sich die Beziehungen in der Kanzlerschaft Helmut Kohls bereits seit dem Truppenabzug 1994 stetig.⁷¹⁴ Präsident Boris Jelzin hatte im Bundestagswahlkampf 1998 demonstrativ für Helmut Kohl Partei ergriffen, und die ersten deutsch-russischen Regierungskonsultationen vom Juni 1998 sollten die Bedeutung der deutsch-russischen Zusammenarbeit unterstreichen.⁷¹⁵

Bis zum Jahr 2001 ging die Zahl der in der ersten rot-grünen Legislaturperiode mit Russland geschlossenen Verträge wieder leicht zurück. SPANGER (2005) zufolge war diese von Bundeskanzler Gerhard Schröder auch offen bekundete Zurückhaltung („Raus aus der Sauna“, „keine Kredite“) auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Zum einen wollte der neue Kanzler einen Stilwechsel vollziehen und vom Mythos der Männerfreundschaft abkehren, zudem Präsident Boris Jelzin stark mit Helmut Kohls CDU sympathisiert hatte. Weiterhin waren die Umstände für die bilateralen Beziehungen ungünstig, unter anderem durch die russische Rubel- und Regierungskrise 1998, Jelzins gesundheitlichen Verfall, den NATO-Krieg in Jugoslawien und den Tschetschenienkrieg 1999. Hinzu kommt, dass Deutschland schlicht mit anderem befasst war, wie Jugoslawien, dem Nizza-Vertrag und den damit zusammenhängenden schwierigen Verhandlungsprozessen innerhalb der EU.⁷¹⁶ Folgt man der gewählten methodischen Vorgehensweise, welche auch „weiche“ Indikatoren wie die Einrichtung von Arbeitsgruppen, Kommissionen und Förderprogrammen als Indikatoren außenpolitischen Handelns einbezieht, so relativiert sich die Flaute zwischen etwa 1994 und 2002 zwar etwas. Diesen Befund kann man damit begründen, dass nach der vertraglichen Grundsteinlegung nun auf fachlicher (ministerieller) Ebene ergebnisorientierte Arbeitsgruppen und Kommissionen eingerichtet beziehungsweise Arbeitsprogramme verabschiedet worden sind, die sich aus bereits geschlossenen Kooperationsvereinbarungen ergaben.

Erst 2002 ist ein deutlicher Aktivitätszuwachs erkennbar, welcher mit dem Beginn der zweiten rot-grünen Legislaturperiode und der Amtszeit von Wladimir Putin zusammenfällt. Die Konsolidierung Russlands unter Präsident Wladimir Putin könnte diese Intensivierung daher begünstigt haben. SPANGER (2005) zufolge spielten neben dem Aufschwung in Russland die „passende Chemie“ zwischen dem deutschen Bundeskanzler und dem russischen Präsidenten eine große Rolle. Durch die Entwick-

⁷¹² Vgl. Teltschik 1999.

⁷¹³ Pavlov 2000, S. 29.

⁷¹⁴ Franzke 2000, S. 128.

⁷¹⁵ Vgl. „Moskau-Besuch: Schröder fordert Geduld mit Russland“, o.A., in: FR vom 18.11.1998, S. 3; Spanger 2005, S. 11.

⁷¹⁶ Vgl. Spanger 2005, S. 11, sowie „Russland: Vielen Banken droht das Aus“, o.A., in: FR vom 14.11.1998, S. 2.

lung in Russland haben sich zudem kompatible Interessen herausgebildet – so eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Kernfeldern Energieversorgung und wirtschaftliche Modernisierung, viel Übereinstimmung in internationalen Fragen und das Postulat der Stabilität in Russland. SPANGER argumentiert weiterhin, dass vor allem das Interesse der Bundesregierung am Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu einer Intensivierung der Beziehungen geführt hat, ebenso die Tatsache, dass Russland in jener Zeit zur „Chefsache“ des Kanzlers geworden sei.⁷¹⁷

Es bleibt festzuhalten, dass eine stetige Intensivierung der deutschen Russlandpolitik seit der deutschen Vereinigung nicht erkennbar ist. Eine stärkere außenpolitische Zuwendung der rot-grünen Bundesregierung zu Russland im Vergleich zur christlich-liberalen Regierung Helmut Kohl ist indes erkennbar, wenn auch erst in ihrer zweiten Legislaturperiode und nicht als einzige verstärkte Aktivitätsphase im Untersuchungszeitraum. Insgesamt kann man die „Konjunktur“ der deutschen Russlandpolitik als ein kontinuierliches Auf und Ab bezeichnen.

Wie oben bereits angedeutet, spielte die wirtschaftliche und politische Verfassung Russlands vermutlich eine wichtige Rolle: Die schlechten Umstände im Russland der neunziger Jahre könnten ein entscheidendes Hemmnis für den angestrebten Ausbau der Beziehungen durch die Bundesregierung dargestellt haben. Folgt man dieser Interpretation, so versuchte die Regierung Helmut Kohl vermutlich nach der Wiederwahl Präsident Boris Jelzins (1996), die Beziehungen neu zu beleben. Ebenso könnte umgekehrt die zunehmende Konsolidierung Russlands unter Präsident Wladimir Putin eine wichtige Voraussetzung für die Intensivierung der Russlandpolitik in der zweiten rot-grünen Legislaturperiode gewesen sein. Nicht nur die reale wirtschaftliche und politische Entwicklung Russlands, auch dessen außenpolitische Orientierung könnten als Einflussfaktor von Bedeutung gewesen sein: So zeigt SMYSER (2000) auf, dass Präsident Wladimir Putin aufgrund seiner Deutschland-Kenntnis und aus verschiedenen pragmatischen Überlegungen ein großes Interesse hatte, die Beziehungen zu Deutschland auszubauen.⁷¹⁸ SCHWARZ (2001) zeigt die diskontinuierliche Haltung Russlands gegenüber Deutschlands im Untersuchungszeitraum auf: während das Duo Jelzin/Kosyrew (Premierminister) Deutschland als Brücke nach Europa betrachtete, setzte sich Premierminister Jevgenij Primakov (seit 1993) für eine neue internationale Multipolarität und für eine Diversifizierung der Partner ein und sah die NATO- und die EU-Osterweiterung als Hemmnis für die Beziehungen zu Deutschland an. Unter Präsident Wladimir Putin (ab 2000) habe sich erneut eine Europaorientierung durchgesetzt.⁷¹⁹ Einen weiteren Erklärungsversuch liefert SINGHOFEN (2006), der in der Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität in den deutsch-russischen Beziehungen seit 1990 die Ursache für das stete Auf und Ab sieht. SPANGER (2005) führt die bisher stets erkennbare Entwicklung – von einem „unterkühlten“ Beginn zu einer engen politischen Kooperation – auf den Mangel an gesellschaftlicher und institutioneller Vernetzung beider Länder zurück. Wie man diese verschiedenen Faktoren in der Konjunkturentwicklung der deutschen Russlandpolitik letztendlich interpretiert, kann hier nicht abschließend geklärt werden.

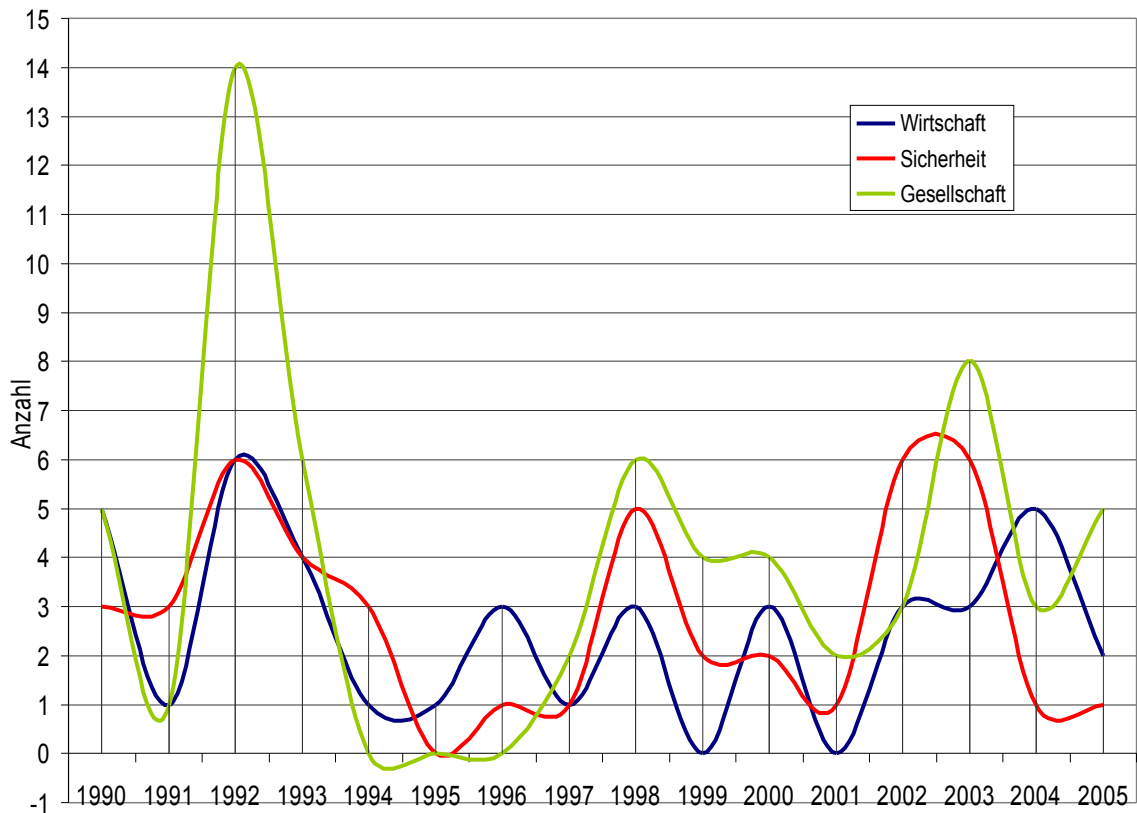
⁷¹⁷ Vgl. Spanger 2005, S. 9 und 11.

⁷¹⁸ SMYSER führt das russische Interesse am deutschen Modell der sozialen Marktwirtschaft, an deutschen Investoren und an politischer Unterstützung in den westlichen Institutionen an. Vgl. Smyser 2000, sowie die Kritik von Vogel 2000.

⁷¹⁹ Vgl. Schwarz 2001.

6.2 Thematische Verschiebung zugunsten der Wirtschaft?

Wie steht es nun mit der Hypothese, nach der es eine Verschiebung der inhaltlichen Prioritätensetzung hin zu Wirtschaftsthemen gegeben hat? Anhand der durchgeführten Analyse, in der eine Dreiteilung in die Sachbereiche Wirtschaft, Sicherheit und Gesellschaft vorgenommen wurde, ist diese Hypothese zunächst nicht zu bestätigen: Die oben aufgezeigte Intensitätsentwicklung vollzog sich in allen drei Sachbereichen gleichermaßen (vgl. Abb. 17 und 18). Rein quantitativ ist eine thematische Verschiebung hin zu einer Dominanz des Wirtschaftsbereichs also nicht ersichtlich.



*Abb. 17: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 II
Nach Sachbereichen und unter Einbeziehung aller Indikatoren.*

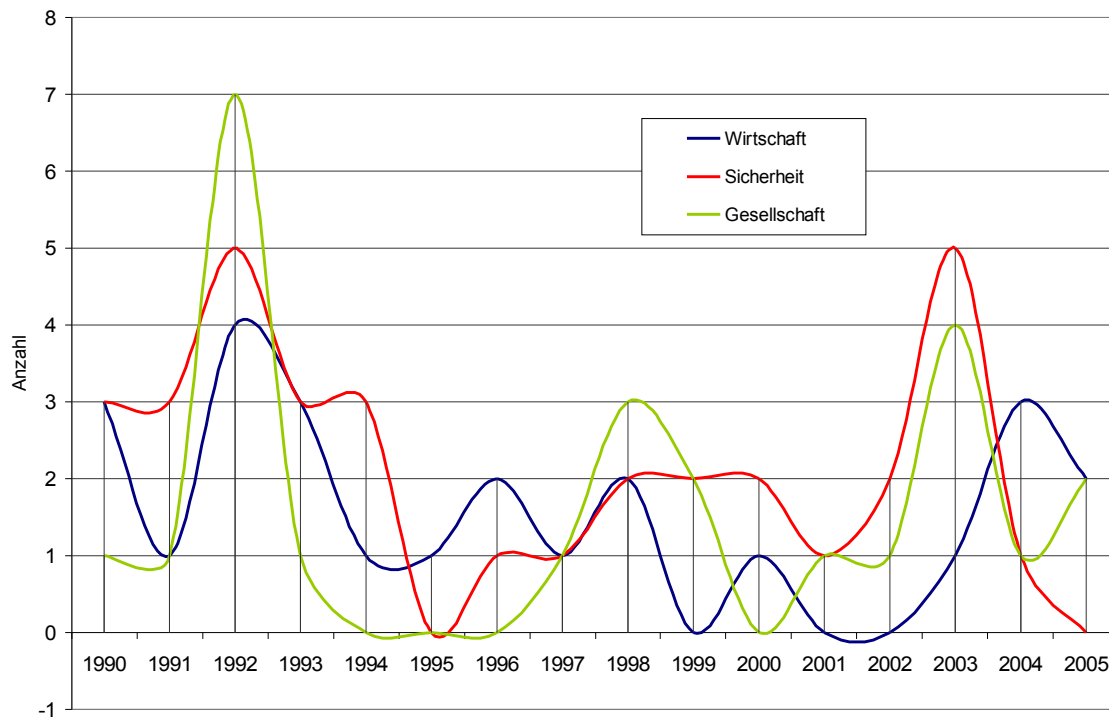


Abb. 18: Aktivitätstendenzen der deutschen Russlandpolitik 1990-2005 III
Nach Sachbereichen und unter Einbeziehung der „harten Indikatoren“.

Der Sachbereich Wirtschaft ist sogar der „schwächste“ Bereich der deutschen Russlandpolitik – und zwar unabhängig davon, ob man alle Indikatoren oder nur die „harten Indikatoren“ betrachtet. Nähme man die Umschuldungsabkommen von 1994, 1995, 1996, 1997 und 2000 noch heraus – welche zwar eindeutig in den Wirtschaftsbereich fallen, aber für Handels- und Investitionsförderung eher von marginaler Bedeutung sind – so würde die Unterrepräsentanz des Wirtschaftsbereichs noch ausgeprägter.

Wenngleich nach der gewählten quantitativen Methode beziehungsweise der aufgestellten Indikatoren eine absolute oder relative Verstärkung der außenwirtschaftlichen Bemühungen der Bundesregierung gegenüber Russland im Untersuchungszeitraum nicht nachweisbar ist, kann man jedoch drei Phänomene identifizieren, die eine „gefühlte Ökonomisierung“ der deutschen Russlandpolitik erklären helfen können: Erstens begleiteten den Bundeskanzler seit 1999 regelmäßig große Wirtschaftsdelegationen auf den deutsch-russischen Regierungskonsultationen, die am Rande der politischen Konsultationen bedeutende Geschäftsabschlüsse unter politischer „Patronage“ bzw. Begleitung tätigten.⁷²⁰ Diese Entwicklung wird von der gewählten quantitativen Methode jedoch nicht erfasst. Auch die Bedeutung Russlands auf den Hannover-Messen 2004 und 2005 und die Aufmerksamkeit, die der Bundeskanzler und der Wirtschaftsminister Russland während der Messen geschenkt hat, wurden zwar in der Auflistung nicht erfasst, zeugen jedoch von dem Interesse der Bundesregierung an Russland als

⁷²⁰ MEIER (2004, S. 17f.) verweist insbesondere auf die Ergebnisse und Teilnehmerzusammensetzung der Konsultationen in Berlin (2000), St. Petersburg (2001), Weimar (2002) und Jekaterinburg (2003).

Wirtschaftspartner. Zweitens hat die aufgezeigte inhaltliche Verschiebung der Russlandpolitik im Wirtschaftsbereich den Eindruck einer Verstärkung der wirtschaftlichen Maßnahmen erweckt: Während die Transformationshilfen bis 1997 über die Hälfte der wirtschaftspolitischen Kooperation mit Russland ausmachten, traten sie unter der Regierung Gerhard Schröder zugunsten von Investitionsförderung und handelspolitischen Maßnahmen deutlich in den Hintergrund. SPANGER (2005) urteilt, dass die deutsch-russische Wiederannäherung ab 2002 ganz im Zeichen wirtschaftlicher Kooperation inszeniert wurde, denn hier waren die gemeinsamen Interessen am ehesten vorhanden und sichtbar zu machen. Zudem habe Kanzler Gerhard Schröder die Interessen der deutschen Wirtschaft zum „nationalen deutschen Interesse“ gemacht.⁷²¹ Diese Interpretation kann aufgrund der vorliegenden Darstellung nicht geteilt werden – weder quantitativ noch qualitativ haben sich die Aktivitäten der Regierung Gerhard Schröder in diese Richtung von ihrer Vorgängerregierung spürbar abgehoben.

Drittens kann man schließlich argumentieren, dass wirtschaftspolitische Kooperationen in der Regel öffentlichkeits- und medienwirksamer sind als sicherheits-, bildungs- oder kulturpolitische Maßnahmen. Unter anderem durch eine ungleichmäßige Medienberichterstattung kommt es zu einer verzerrten Wahrnehmung der deutschen Russlandpolitik, welche wiederum zu „gefühlten“ Beobachtungen führt. Diese Argumentation kann an dieser Stelle aber nur angerissen und nicht empirisch vertieft werden.⁷²²

Die genannten Faktoren, die für eine „gefühlte Ökonomisierung“ der deutschen Russlandpolitik angeführt wurden, können jedoch nicht den grundsätzlichen Befund infrage stellen, dass es in der Gesamtschau der deutschen Russlandpolitik von 1990 bis 2005 keine sichtbare Verschiebung der Prioritätensetzung zugunsten der Wirtschaftskooperation gegeben hat. Der von einigen Autoren diskutierte trade-off von Wirtschafts- und Demokratisierungszielen in der Russlandpolitik der Regierung Gerhard Schröder kann anhand der gewählten Methode der regierungsamtlichen russlandpolitischen Aktivitäten nicht nachgewiesen werden.⁷²³

⁷²¹ Spanger 2005, S. 24 und 26.

⁷²² Eine umfassende Analyse der Medienberichterstattung über die in dieser Arbeit gesammelten Maßnahmen (Indikatoren) der deutschen Russlandpolitik könnte diesen Sachverhalt untersuchen.

⁷²³ Vgl. die Ausführungen zum Literaturstand. Diskussionsbeiträge liefern insbesondere Adomeit 2005a, Bastian/Götz 2005, Götz 2004, Overhaus 2000 und 2004a sowie Siegert 2004 und 2004a.

7 Die deutsche Russlandpolitik als Funktion gesellschaftlicher Interessen

Ein zweites Erkenntnisinteresse der Arbeit ist zu überprüfen, in welchem Ausmaß gesellschaftliche Gruppen Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen haben. Während in den vorangegangenen Kapiteln geschildert wurde, *wie* sich die deutsche Russlandpolitik im gewählten Untersuchungszeitraum entwickelt hat, interessiert hier nun die Frage des *warum*, welche freilich nur exemplarisch beantwortet werden kann. Entsprechend des liberalen Außenpolitikansatzes soll anhand jeweils eines Fallbeispiels je Sachbereich untersucht werden, welche Rolle gesellschaftliche Akteure in ausgewählten außenpolitischen Entscheidungsprozessen gespielt haben.

Dafür sollen zunächst die theoretischen und analytischen Grundlagen – einschließlich des Forschungsstandes – dargestellt werden. Ausgehend von der Makroebene – dem Liberalismus als Großtheorie – wird auf einer Meso-Ebene das Institutionengefüge und der außenpolitische Entscheidungsprozess sowie die darin vorhandenen Einflussmöglichkeiten von gesellschaftlichen Akteuren skizziert. Darauf aufbauend werden Arbeitshypothesen entwickelt und die methodische Vorgehensweise erläutert. Schließlich soll zum Schluss des Kapitels die Auswahl der Fallbeispiele aus dem umfangreichen Datenmaterial der deutschen Russlandpolitik begründet werden.

7.1 Die Makro-Ebene: Der liberale Außenpolitikansatz

7.1.1 Zur Wahl des liberalen Ansatzes

Die Außenpolitikforschung, entstanden in den 1950er Jahren als eigener Forschungsbereich innerhalb der Disziplin Internationale Beziehungen, bietet eine Vielzahl von Antworten auf die Frage, welche Faktoren Außenpolitik erklären können.⁷²⁴ Dabei muss beachtet werden, dass es *die* monokausale Erklärung nicht gibt und wohl auch nicht geben kann. Welche Faktoren als *entscheidend* betrachtet werden, ist von der theoretischen Grundausrichtung einer jeden Studie abhängig, wobei sich die Plausibilität eines Ansatzes vornehmlich auf seine empirische Erklärungskraft stützen muss.⁷²⁵

In Tabelle 7 sind die wesentlichen theoretischen Ansätze zur Außenpolitikanalyse dargestellt. Da die Außenpolitikforschung in den letzten Jahren eine Wiederannäherung an die Politikwissenschaft beziehungsweise an den Teilbereich der Internationalen Politik erfahren hat,⁷²⁶ finden sich hier die klassischen Theorienstränge der Lehre der Internationalen Beziehungen wieder. HARNISCH (2003) unterscheidet grob zwischen zwei Strömungen in der Außenpolitikforschung: traditionelle rationalistische Analyseansätze einerseits und post-rationalistische und post-positivistische Ansätze andererseits.⁷²⁷ Außerdem kann man eine Klassifizierung danach unternehmen, ob die Ansätze an der systemischen Ebene des internationalen Systems (Institutionalismus, Neorealismus) oder an der sub-

⁷²⁴ Einen guten Überblick bieten Hudson/Vore 1995 und Harnisch 2003.

⁷²⁵ Ähnlich argumentiert MENDLER (2003) in Bezug auf die Studie von Rittberger (Hrsg.) 2001.

⁷²⁶ Harnisch 2003, S. 315. Nachdem die Außenpolitikforschung in den 1960er und 1970er Jahren mit empirischen Studien und einer Differenzierung weiterentwickelt hat, trat in den 1980er Jahren eine Ernüchterung bezüglich der Chancen einer positivistischen vergleichenden Außenpolitikforschung ein, da die empirischen Ergebnisse nicht in theoretisch-fundierte Kausalitätsaussagen umgesetzt werden konnten.

systemischen Ebene des Nationalstaats (Liberalismus, Organisations- und Bürokratieansätze, kognitiv-psychologische Ansätze und Konstruktivismus) ansetzen.⁷²⁸ Bei dieser Klassifikation rückt die Frage in den Vordergrund, welche Rolle innerstaatliche Strukturen und Prozesse in der internationalen respektive der Außenpolitik spielen.⁷²⁹

Tabelle 7: Erklärungsfaktoren für Außenpolitik

Ansatz	Erklärungsfaktor (= unabhängige Variable)	Hypothese zur Außenpolitik (= abhängige Variable)
Liberalismus	gesellschaftliche Strukturen und Interessen	Gesellschaftliche Strukturen und Interessen der gesellschaftlichen Akteure prägen Außenpolitik.
Institutionalismus	Internationale Institutionen	Institutionelle Arrangements prägen Außenpolitik.
Neorealismus	globale Machtkonstellation	Die globale Machtkonstellation prägt Außenpolitik.
Organisations- und Bürokratieansätze	bürokratische Lösungen	Bürokratische Lösungen prägen Außenpolitik.
kognitiv-psychologische Ansätze	kognitiv-psychologische Beschaffenheit von Individuen oder Gesellschaften	Die kognitiv-psychologische Beschaffenheit der Akteure (Individuen, Gesellschaft) prägt Außenpolitik.
Konstruktivismus	soziale und internationale Normen und Werte	Soziale Normen und Werte prägen Außenpolitik.

Quelle: Eigene Darstellung

In dieser Arbeit soll der liberale Ansatz der Außenpolitikanalyse einer empirischen Untersuchung unterzogen werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

- Der liberale Außenpolitikansatz hat in Studien eine gemischte Erklärungskraft und bietet noch Potenzial für weitere Plausibilitätsprüfungen.
- Substanzielle Aussagen des liberalen Ansatzes – so die große Rolle der deutschen Wirtschaft – finden sich implizit oder explizit in zahlreichen Ausführungen zur deutschen Russlandpolitik.
- Der Entscheidung für den Liberalismus liegt die Überzeugung zugrunde, dass Außenpolitik rein strukturell, ohne Berücksichtigung subsystemischer Faktoren, nicht erklärt werden kann.

⁷²⁷ Zu ersteren gehören der postklassische Realismus sowie liberale Ansätze, zu letzterem sozial-konstruktivistische Ansätze und pragmatische Außenpolitikanalysen, vgl. Harnisch 2003.

⁷²⁸ Von den Klassifizierungen ‘systemic versus subsystemic approaches’ und ‘rationalism versus constructivism’ sprechen auch WAGNER/BAUMANN/HELLMANN (2001, S. 3).

⁷²⁹ Noch zu Beginn der 1990er Jahre spielte hier in erster Linie die Herausforderung des Realismus durch den Liberalismus eine Rolle, verbunden mit dem Appell an die Forschung, die Rolle der innerstaatlichen Politik in der „Weltpolitik“ zu untersuchen, vgl. Baldwin 1993, S. 22ff.

Die bisherigen Beobachtungen regen zu einer tieferen Analyse der Inhalte der Russlandpolitik und der dahinter stehenden gesellschaftlichen Interessen an.

- Zudem ist der Liberalismus ein kooperationsorientierter Ansatz, währenddessen beispielsweise der Neorealismus in der Kooperation zwischen Russland und Deutschland lediglich eine Gegenmachtbildung sehen könnte.
- Für Längsschnittanalysen sind akteursorientierte Erklärungen geeigneter als strukturelle Erklärungen, welche eher für Momentaufnahmen (Querschnittsanalysen) geeignet sind.⁷³⁰
- Schließlich erhebt die Arbeit nicht den Anspruch eines umfassenden Theorientests, sondern versucht vielmehr, Empirie mit Hilfe von Theorie zu erklären.

Im folgenden sollen die Genese des liberalen Außenpolitikansatzes innerhalb der Theorienentwicklung der Internationalen Beziehungen sowie seine Grundannahmen skizziert werden.

7.1.2 Genese und Grundannahmen des Liberalismus

Liberalen Ansätze zur Außenpolitikanalyse entstanden in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der Entspannungspolitik und dem seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges starken Anwachsens internationaler Kooperation. Anfang der 1990er Jahre erlebten liberale Ansätze ein Wiedererstarken, da der weltgeschichtliche Umbruch von 1989/90 den Blick in die gesellschaftlichen Tiefenschichten freigegeben hat. An den vorherrschenden systemischen Ansätzen (Neorealismus, Institutionalismus) wurde kritisiert, dass diese den Umbruch nicht prognostiziert haben und ihn auch nicht erklären konnten.⁷³¹ Die bereits in den 1980er Jahren begonnene Debatte zwischen (Neo-)Realisten und Liberalen hat nicht nur die Theorienentwicklung belebt.⁷³² Sie zeugte auch davon, wie unscharf die Trennung zwischen (Neo)Liberalismus, Institutionalismus und Regimetheorie war. So zeichnete GRIECO (1988) vor allem ein Kontrastbild zwischen „neoliberalem Institutionalismus“ und Neorealismus, meinte mit ersterem aber wohl die Gesamtheit liberaler Theorieansätze. HARTMANN (2001) bezeichnete als Liberalismus das Ensemble der Gegenentwürfe zum Neorealismus und als Sammelbegriff für kooperationsgestimmte Theorien.⁷³³ Diese theoriegeschichtliche Breite wird hier abgelehnt, da sich der Liberalismus gerade deshalb den Vorwurf der Konturlosigkeit gefallen lassen muss(te).

Eine klärende Abgrenzung des Liberalismus liefert ANDREW MORAVCSIK, einer der Hauptvertreter des Ansatzes. Er konstatiert eine fälschliche Dichotomie zwischen (neoliberalem) Institutionalismus und Neorealismus in der Lehre der internationalen Beziehungen.⁷³⁴ Der Institutionalismus (den er auch als „functional regime theory“ bezeichnet) ist seiner Auffassung nach eine Theorie der internationalen Beziehungen, in der Informationen und Institutionen die Weltpolitik bestimmen. Institutionalismus,

⁷³⁰ Bienen/Freund/Rittberger 1999, S. 3. Ähnlich HUDSON/VORE (1995, S. 209), die zwischen „actor-specific“- und „actor-general“-Theorien unterscheiden: „International Relation Theory requires a theory of human political choice“.

⁷³¹ Schieder 2003, S. 169f. WALTZ (2000) verteidigt den Neorealismus, der sehr wohl den Systemwandel erklären könne.

⁷³² Ein übersichtlicher Sammelband, der die relevanten Autoren mit ihren Beiträgen zu Wort kommen lässt und die Grundlinien der Debatte beleuchtet, ist Baldwin (Hrsg.) 1993. Ein Höhepunkt der Debatte ist der Aufsatz von Legro/Moravcsik (1999) „Is anybody still a realist?“. Als Reaktion darauf kritisierte WALTZ am Liberalismus, dass er versuchte „to get politics out of politics, the power out of power politics, the national out of international politics, the dependence out of interdependence [...] and the structure out of structural theory“, vgl. Waltz 2000, S. 8.

⁷³³ Hartmann 2001, S. 49f.

⁷³⁴ Moravcsik 1997, S. 514.

Neorealismus und Liberalismus sind ihm zufolge die drei Großtheorien der Lehre der internationalen Beziehungen.⁷³⁵ Dieser Ansicht wird hier gefolgt. Der Institutionalismus ist eine systemische Theorie, die die Tendenz zur Institutionalisierung der Konfliktaustragung und seiner Verregelung konstatiert. Die Regimetheorie ist ein institutioneller Ansatz, der Institutionen in den internationalen Beziehungen eine besondere Rolle beimisst, wobei als Institutionen Regelwerke internationaler Kooperation (Regime) verstanden werden.

Die liberale Theorie der internationalen Politik wird als paradigmatische Alternative zum Neorealismus *und* zum Institutionalismus gesehen. Die größte Differenz besteht darin, dass Institutionalismus und Neorealismus eine systemische Perspektive auf die internationale Politik haben, während der Liberalismus eine subsystemische Perspektive einnimmt. Er leitet staatliches Handeln aus gesellschaftlichen Strukturen und Interessen ab, wobei nicht die Staaten, sondern Individuen die relevanten Akteure sind.⁷³⁶ Die zuweilen gebrauchte Bezeichnung „Neoliberalismus“ wird als wirtschaftspolitische Denkrichtung verstanden und für den Gebrauch in der Lehre der internationalen Beziehungen abgelehnt. Unter dem Dach einer gemeinsamen liberalen Grundhaltung haben sich allerdings in den letzten Jahrzehnten relativ isolierte und wenig systematisierte Ansätze entwickelt, was zur Konfusion über das liberale Theoriegebäude beigetragen hat.⁷³⁷ Vor dem Hintergrund der Vielfalt liberaler Analyseansätze und der oftmals präskriptiven Natur liberaler Ansätze reformulierte MORAVCSIK Ende der 1990er Jahre eine umfassende, entideologisierte liberale Theorie der Außenpolitik, die im folgenden kurz vorgestellt werden soll.⁷³⁸

Das bestimmende Subjekt liberaler Ansätze ist die Gesellschaft. Gesellschaftliche Ideen, Interessen und Institutionen beeinflussen das staatliche Verhalten, indem sie seine Präferenzen prägen. Die Veränderung der staatlichen Präferenzen hat wiederum Auswirkungen auf die internationale Zusammenarbeit.⁷³⁹ Der liberale Außenpolitikansatz hat drei Kernannahmen:⁷⁴⁰ Erstens sind die zentralen Akteure Individuen beziehungsweise gesellschaftliche Gruppen, die rational und risikoavers ihre Interessen unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit, widerstreitender Werte und unterschiedlicher Einflussmöglichkeiten durchzusetzen versuchen. In einer „bottom-up“-Perspektive sind die gesellschaftlichen Akteure und ihre Interessen der Politik vorgelagert, ja sie ermöglichen diese erst.

Zum zweiten repräsentieren die Regierungen mit ihren Politikpräferenzen jeweils das Ergebnis eines innergesellschaftlichen Kräftespiels und insofern nur einen Teil der gesellschaftlichen Interessen. Die Staaten sind Transmissionsriemen dominanter gesellschaftlicher Interessen. Die staatlichen Präferenzen werden unabhängig von und vorgelagert zu zwischenstaatlichen Interaktionen gebildet, d.h. externe Bedrohungen, Anreize, Manipulationen und andere zwischenstaatlichen Einflüsse spielen bei der Präferenzbildung zunächst keine Rolle.⁷⁴¹ Mit der Betonung der staatlichen Präferenzbildung wird ein klarer Unterschied zu systemischen Ansätzen deutlich, denn im Gegensatz zu diesen sind die Staaten im liberalen Ansatz nicht funktional gleich, sondern sie sind das Ergebnis ganz spezifischer gesell-

⁷³⁵ Ebd. S. 513; ebenso systematisiert BERNHARD ZANGL in Schieder/Spindler 2003, S. 117.

⁷³⁶ Schieder 2003, S. 170.

⁷³⁷ Ebd., S. 171.

⁷³⁸ Vgl. insbesondere Moravcsik 1997. Weitere wichtige Vertreter der liberalen Denkschule sind Ernst-Otto Czempiel, Bruce Russett, Michael Doyle, Robert D. Putnam, Peter J. Katzenstein und Thomas Risse-Kappen.

⁷³⁹ Und *nicht* die Machtverteilung (Neorealismus), Informationen und Institutionen (Institutionalismus), vgl. Moravcsik 1997, S. 513f.

⁷⁴⁰ Vgl. Moravcsik 1997, S. 516ff.; Schieder 2003, S. 175ff.

⁷⁴¹ Moravcsik 1997, S. 519.

schaftlicher Verhältnisse. Ihr Handeln ist nicht systemisch bedingt, sondern es hängt von den jeweiligen subsystemischen Gegebenheiten ab.⁷⁴² Schließlich bestimmt drittens die Konstellation von interdependenten staatlichen Präferenzen⁷⁴³ das Verhalten gegenüber anderen Staaten. Jeder Staat versucht, unter den Bedingungen variierender Präferenzen der anderen Staaten seine individuellen Präferenzen durchzusetzen. Es gibt verschiedene Konstellationen von Interdependenz, abhängig davon, ob die Präferenzen und Interessen verschiedener Staaten kompatibel sind, konvergieren, divergieren oder komplementär sind. Dadurch variieren Kosten und Nutzen der Interaktionen und es entstehen unterschiedliche Anreize und Restriktionen für zwischenstaatliche Interaktionen. Die Konstellation der Präferenzen und damit der Interdependenzen bestimmt insofern die Wahrscheinlichkeit und Form, Substanz und Intensität von Kooperation und Konflikt.⁷⁴⁴ Mit dieser dritten Kernannahme versucht MORAVCSIK die Kritik zurückweisen, die liberale Theorie verharre auf der innerstaatlichen Ebene und blende die internationale Umwelt aus.⁷⁴⁵ Außerdem wird mit diesem Postulat die Prämisse, dass Staaten ausschließlich aus sich selbst heraus bestimmen, wie sie handeln, relativiert.⁷⁴⁶

Der liberale Außenpolitikansatz bewegt sich also grundsätzlich sowohl auf der nationalen als auch auf der zwischenstaatlichen Ebene. Während auf der zwischenstaatlichen Ebene die Interdependenzmuster, die Interaktionen und die Konsensfindung zwischen zwei oder mehreren Staaten beleuchtet werden, finden auf der nationalen Ebene die Analyse der innerstaatlichen Interessensituation und der Präferenzbildungsmechanismen der Regierung statt. Die Verbindung zwischen nationaler und internationaler Analyseebene wird in der Regel mit dem Zwei-Ebenen-Modell beziehungsweise „two-level-game“ dargestellt.⁷⁴⁷ Zwischen dem Erklärungsmodell des two-level-game und des liberalen Außenpolitikansatzes gibt es jedoch einen nicht unbedeutenden Unterschied: Während im two-level-game Regierungsvertreter als „gatekeeper“ und Träger staatlicher Außenpolitik verstanden werden, die versuchen, die internationale und die innergesellschaftliche Ebene miteinander in Einklang zu bringen, und gesellschaftliche Akteure das außenpolitische Regierungshandeln „nur“ beschränken, begreift der Liberalismus die Regierungsvertreter als passive und neutrale Makler gesellschaftlicher Interessen.⁷⁴⁸ OPPERMANN/HÖSE (2007) sehen ebenso wie JÄGER/BECKMANN (2007) daher im Hinblick auf den Charakter der Regierung und die Rolle von gesellschaftlichen Akteuren sowie die Bedeutung des internationalen Umfelds den Zwei-Ebenen-Ansatz und den Liberalismus als konkurrierende Erklärungsmodelle für außenpolitisches Handeln. In jedem Fall wird in der Forschung mehrheitlich davon ausgegangen, dass es eine Rückkopplung beziehungsweise Wechselwirkung der zwischenstaatlichen Kooperation und des internationalen Umfelds mit den innerstaatlichen Entscheidungsprozessen gibt, deren genaue Mechanismen aber noch nicht hinreichend beschrieben sind.⁷⁴⁹

Aufgrund dieser theoretischen Unzulänglichkeit und der gewählten Fragestellungen sowie des Forschungsumfangs wird in der vorliegenden Analyse versucht, die zwischenstaatliche Ebene, dass

⁷⁴² Ebd., S. 521 und 524. Vgl. Auch Bienen/Freund/Rittberger 1999, S. 3.

⁷⁴³ Bei Moravcsik (1997) „policy interdependence“.

⁷⁴⁴ Moravcsik 1997, S. 521.

⁷⁴⁵ Ebd., S. 522; Schieder 2003, S. 182.

⁷⁴⁶ „[...] the causal preeminence of state preferences does not imply that states always get what they want“, Moravcsik 1997, S. 523.

⁷⁴⁷ Vor allem ROBERT PUTNAM hat das Bild des „two-level-game“ entwickelt, um internationale Verhandlungen und deren Politikerergebnisse zu erklären, vgl. Putnam 1988, siehe auch Harnisch 2003, S. 329; Hartmann 2001, S. 61f.; Hermann 1995 und Oppermann/Höse 2007, S. 40ff.

⁷⁴⁸ Vgl. Oppermann/Höse 2007, S. 40ff.; Hermann 1995, S. 248.

⁷⁴⁹ Zu der Problematik vgl. insbesondere Haftendorn 1990, Harnisch 2003, S. 328ff., und Jäger/Beckmann 2007.

heißt die russische Verhandlungsposition und der bilaterale Verhandlungsprozess, auszuklammern und der Fokus ausschließlich auf die nationale Ebene der außenpolitischen Entscheidungsfindung gelegt.⁷⁵⁰ Welche konkreten Interessen sich im innerstaatlichen Kräftespiel als staatliche Politikpräferenzen durchsetzen, bleibt in der Theorie grundsätzlich offen.⁷⁵¹ MORAVCSIK versucht diese analytische Lücke zu schließen, indem er drei Formen von Liberalismus unterscheidet, die jeweils unterschiedliche Einflussfaktoren und kausale Mechanismen außenpolitischer Präferenzbildung beleuchten.⁷⁵² Während beim „ideellen Liberalismus“ gesellschaftliche Forderungen nach bestimmten Formen der sozialen und politischen Ordnung („soziale Identitäten“) die entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die Präferenzbildung sind, entscheiden beim „kommerziellen Liberalismus“ Marktanreize für nationale und transnationale ökonomische Akteure die Präferenzbildung ihrer Regierungen, indem sie sie zu einem „relative-gains seeking“ in der Außenwirtschaftspolitik drängen. Im Gegensatz zu diesen ersten beiden Varianten geht es beim „republikanischen Liberalismus“ nicht um spezifische Interessen, sondern um die Institutionen und Mechanismen des politischen Systems, die bestimmen, welche gesellschaftlichen Interessen auf welche Art und Weise in staatliche Präferenzen transformiert werden. MORAVCSIK geht davon aus, dass diese drei Liberalismus-Varianten in empirischer Hinsicht komplementär betrachtet werden müssen. Außerdem könnten Unregelmäßigkeiten bei der Anwendung einer Variante durch Erklärungen aus dem Weg geräumt werden, die aus einer der beiden anderen Liberalismus-Varianten entspringen.⁷⁵³ BIENEN/FREUND/RITTBERGER (1999) gehen in ihrer Studie zur deutschen Außenpolitik nach der Vereinigung⁷⁵⁴ ebenfalls der Frage nach, welche konkreten Interessen sich in bestimmten Situationen durchsetzen. Sie nehmen eine Unterscheidung in zwei Varianten liberaler Außenpolitikanalyse vor, die ähnlich wie MORAVCSIKS Typologisierung auf strukturelle und auf akteurszentrierte Faktoren abhebt. Während strukturelle Erklärungen Prognosen über die Außenpolitik unmittelbar aus den strukturellen gesellschaftlichen Merkmalen ableiten,⁷⁵⁵ haben in akteursorientierten Erklärungen die Interessen der gesellschaftlichen Akteure die maßgebliche Erklärungskraft für außenpolitisches Verhalten. Strukturen spielen in akteursorientierten Erklärungen nur insofern eine Rolle, als dass sie Gelegenheiten und Schranken für das Handeln der gesellschaftlichen Akteure festlegen. HARNISCH (2003) zufolge ist die bisher noch ungeklärte theoretische Verbindung zwischen akteurszentrierten, institutionellen und ideellen Elementen innerhalb des liberalen Ansatzes allerdings noch problematisch, weil sie in empirischen Studien entweder zu schwammigen Ergebnissen oder aber einer eingeschränkten Erklärungskraft führt.⁷⁵⁶

Dennoch soll in dieser Arbeit der akteursorientierten Variante des liberalen Ansatzes gefolgt werden. Dafür werden im folgenden die strukturellen Grundlagen, nämlich die Möglichkeiten und Schranken gesellschaftlicher Akteure, auf Außenpolitik einzuwirken, skizziert.

⁷⁵⁰ Auf die theoretischen und methodischen Fragen dieses Problems wird in Kapitel 12 noch einmal eingegangen.

⁷⁵¹ MORAVCSIK selbst räumt ein, dass die drei Kernannahmen relativ „dünn“ und inhaltsleer sind und keine konkreten Hypothesen zur Präferenzbildung zulassen, vgl. Moravcsik 1997, S. 524.

⁷⁵² Ebd., S. 524ff.; außerdem Schieder 2003, S. 178ff., und Harnisch 2003, S. 326f.

⁷⁵³ Moravcsik 1997, S. 534.

⁷⁵⁴ Ergebnisse der Studie siehe Rittberger (Hrsg.) 2001.

⁷⁵⁵ Wie Interessenvermittlung, Entscheidungsprozesse und die Stärke einzelner Akteure; vgl. Bienen/Freund/Rittberger 1999, S. 5.

⁷⁵⁶ Harnisch 2003, S. 328.

7.1.3 Der Liberalismus in der theoriegeleiteten Forschung zur deutschen Außenpolitik

Die Forschungen zur deutschen Außenpolitik haben sich seit der deutschen Vereinigung lebhaft entwickelt, was zum einen auf die neuen internationalen Gegebenheiten, zum anderen sicherlich auf die damit verbundenen neuen Impulse in der Außenpolitikforschung zurückzuführen ist.⁷⁵⁷ Die oftmals theorienvergleichenden Untersuchungen drehten sich dabei um die dominanten Großtheorien der internationalen Politik, namentlich den (Neo-)Realismus, den Liberalismus, den Institutionalismus und den Konstruktivismus. Die Einschätzung der Aussagekraft der verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze war dabei ambivalent; keinem der Ansätze konnte bislang eine außergewöhnlich hohe oder geringe Erklärungskraft zugeschrieben werden. Beachtet werden muss dabei, dass Autoren verschiedener Denkschulen ganz unterschiedliche Akzente setzen und dass bestimmte Sachverhalte aus verschiedenen theoretischen Blickwinkeln gleichermaßen plausibel erscheinen. So wird beispielsweise die deutsche Jugoslawienpolitik von Neorealisten gern als erstes Anzeichen von Machtorientierung interpretiert und von liberal argumentierenden Autoren mit innenpolitischem Druck erklärt.⁷⁵⁸

Wegweisend war das Forschungsprojekt der Universität Tübingen unter Federführung von VOLKER RITTBERGER.⁷⁵⁹ Das Tübinger Forscherteam hat die theoretischen Ansätze des Neorealismus, des Liberalismus und des Konstruktivismus anhand von acht Fallstudien zur deutschen Außenpolitik nach 1990 auf ihre Plausibilität hin überprüft. Die Ergebnisse der Studie sind zwar ambivalent, insgesamt aber zeigt der Neorealismus die geringste Erklärungskraft.⁷⁶⁰ Der Liberalismus zeigt eine gemischte Erklärungskraft: Dem utilitaristischen Liberalismus zufolge wird außenpolitisches Handeln von den außenpolitischen Präferenzen der durchsetzungsfähigsten gesellschaftlichen Akteure abgeleitet, die sich vom Grundinteresse von materiellen und immateriellen Gewinnen leiten lassen. Daher kommen RITTBERGER et al. zu dem Schluss, dass die hohe Erklärungskraft des Liberalismus allein in der Außenhandelspolitik darauf zurückzuführen sei, dass dort private Akteure eine große Rolle spielten und die (materiellen) Gewinne relativ gut kalkulierbar seien. Die höchste Erklärungskraft für alle Fallbeispiele zeigt der Konstruktivismus. So kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die bundesdeutsche Außenpolitik nach der Vereinigung am besten als „norm-konsistente Außenpolitik“ bezeichnet werden kann.⁷⁶¹ WELLER (2000) entwickelt aus der konstruktivistischen Perspektive heraus ein „Beobachtungsmodell“, welches die komplexen Wechselwirkungen von internationalen Ereignissen, Massenmedien, kognitiver Wahrnehmung und „öffentlicher Meinung“ darzustellen versucht und bereichert damit die Diskussion um Stabilität und Wandel von außenpolitischen Einstellungen. Die (Wieder-)Entdeckung des Konstruktivismus zur Erklärung der bundesdeutschen Außenpolitik seit der Vereinigung scheint auch die Arbeit von KIRSTE (1998) inspiriert zu haben. KIRSTE untersucht den konstruktivistisch inspirierten Rollentheorie-Ansatz am Beispiel der Sicherheits- und Außenpolitik der USA und Deutschlands 1985-1994. Er gleicht die Rollenkonzepte beider Länder am außenpolitischen Verhalten

⁷⁵⁷ Einen guten Überblick über die Entwicklung der Außenpolitikforschung seit ihren Wurzeln in den 1950er Jahren liefern Hermann 1995, Hudson/Vore 1995, und Harnisch 2003.

⁷⁵⁸ Vgl. Wagner 1992, und Müller 1992.

⁷⁵⁹ Rittberger (Hrsg.) 2001, s.a. die Projektskizze in Rittberger/Schimmelfennig 1997, und die Rezension von Mendler (2003).

⁷⁶⁰ Bereits eine frühere, vergleichende Studie von RITTBERGER/NIELEBOCK (1999) über Japans und Deutschlands Außenpolitik hat gezeigt, dass beide Länder nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keine Anzeichen von verstärkter Machtpolitik zeigen – im Gegenteil, sie zeichnen sich entsprechend den Autoren durch einen verstärkten Multilateralismus aus.

⁷⁶¹ Rittberger (Hrsg.) 2001, S. 319.

anhand der Fallbeispiele Golfkrieg, Deutsche Einheit, Handelspolitik und Jugoslawien-Konflikt ab und kommt zu dem Schluss, dass der Rollenkonzept-Ansatz das Verhalten beider Länder gut – wenn auch nicht vollständig – erklären kann, während einzelne Annahmen der klassischen neorealistischen und institutionalistischen Erklärungsansätze mit den Ergebnissen teilweise oder ganz falsifiziert werden könnten. Beide Ansätze, die der Autor als unzureichend (weil systemisch) betrachtet, sollten laut KIRSTE um die Kategorie des außenpolitischen Rollenkonzepts ergänzt werden.⁷⁶² Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt JANA PUGLIERIN (2004): In ihrer empirischen Studie zur Außenpolitik des vereinigten Deutschland am Beispiel der deutschen Europapolitik und der Sicherheitspolitik geht sie der Frage nach Kontinuität und Wandel nach und überprüft die Erklärungskraft des Neorealismus und des Institutionalismus. PUGLIERIN kommt zu dem Ergebnis, dass beide Großtheorien allein nicht in der Lage sind, die bundesdeutsche Außenpolitik in ihrer Gesamtheit zu erklären. Während der Institutionalismus die Kontinuitätsmomente erklären kann, entsprechen Veränderungen, insbesondere die verstärkte Interessenartikulation, den Hypothesen des Neorealismus.⁷⁶³ Zu etwas anderen Ergebnissen kommt CELESTE WALLANDER (1999) bei ihrer Untersuchung der deutsch-russischen Sicherheitskooperation: die deutsch-russischen Beziehungen wiesen nach dem Ende des Kalten Krieges wesentlich mehr Stabilität und multilaterale Kooperation auf, als neorealistische Theorien vorhersagten. WALLANDER argumentiert, dass die institutionelle Einbindung die sicherheitspolitische Kooperation ermöglicht und erleichtert hat.

Wenngleich die Mehrzahl der empirischen Arbeiten von den klassischen systemischen Theorien und dem Konstruktivismus geprägt sind, war auch der Liberalismus zunehmend Gegenstand neuerer Untersuchungen zur deutschen Außenpolitik. In seiner Arbeit zur deutschen Europapolitik nach der Vereinigung zeigt ANDERSON (1999) in vier (von insgesamt sieben) Fallstudien der regulativen Europapolitik⁷⁶⁴ einen Zusammenhang zwischen der Politik der Bundesregierung und der Verschiebung von Interessengruppen auf. Die gemischten Ergebnisse von ANDERSONS Studie interpretiert HARNISCH (2003) als ein Zusammenspiel von Interessen, Institutionen und Ideen, welches MORAVCSIKS Typologie des kommerziellen, republikanischen und ideellen Liberalismus entspräche. Gesellschaftliche Interessen hätten sich dort durchsetzen können, wo neue institutionelle Arrangements zur verbesserten Interessenartikulation (hier: der fünf neuen Bundesländer) führten.⁷⁶⁵ Einen vergleichenden Hypothesentest unternimmt auch GUNTHER HELLMANN (1997), der die liberale und die neorealistische Theorieschulen vergleichend heranzieht. Mit Fallbeispielen aus der sicherheitspolitischen Praxis und vier Länderbeispielen⁷⁶⁶ sowie am Beispiel des außenpolitischen Diskurses versucht HELLMANN zu zeigen, dass Deutschland weiterhin den Weg des Multilateralismus und der Integration geht. Damit sieht HELLMANN bestätigt, dass die neorealistische Argumentation der verstärkten Machtpolitik nicht aufgehe und stattdessen die liberale Perspektive die höchste Erklärungskraft aufweist.

Im Gegensatz dazu hat die Überprüfung liberaler Annahmen anhand von acht Fallbeispielen für BIENEN/FREUND/RITTBERGER (1999) ergeben, dass der Liberalismus eine insgesamt nur bescheidene Erklärungskraft besitzt. Mit dem Konzept des Politiknetzwerks bestimmen sie den binnenstrukturellen

⁷⁶² Vgl. Kirste 1998, S. 474ff.

⁷⁶³ Puglierin 2004, S. 63ff.

⁷⁶⁴ Handel, Binnenmarkt, Gemeinsame Agrarpolitik, Subventionspolitik, Strukturfonds, Umwelt und Energie.

⁷⁶⁵ Vgl. Harnisch 2003, S. 327.

⁷⁶⁶ Verkleinerung der Bundeswehr, NATO-Integration der Bundeswehr; Deutschland und Frankreich, Deutschland und die USA, Deutschland und Russland sowie Deutschland und Polen.

Kontext näher, als es der von MORAVCSIK entwickelte republikanische Liberalismus leistet, und verleiht diesem damit mehr analytische Tiefe.⁷⁶⁷ Die Autoren kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass der liberale Ansatz besonders für solche Außenpolitikanalysen geeignet zu sein scheint, in denen Kosten und Nutzen klar kalkulierbar sind, und in denen nicht politisch-administrative Akteure das Politiknetzwerk dominieren, sondern private.⁷⁶⁸ HELLMANN/BAUMANN/WAGNER (2005, S. 165ff.) versuchen am Beispiel der vergleichsweise engagierten deutschen Politik beim internationalen Klimaschutz zu illustrieren, dass der Zusammenhang zwischen der großen Zahl an Klimaschutz-interessierten gesellschaftlichen Gruppen und der Position der Bundesregierung eine Form von Vergesellschaftung des Regierens darstellt.

Darüber hinaus entwickelten sich unterhalb der Ebene der großen Theorien Modelle und Ansätze, die die Außenpolitikforschung bereichert haben und die Möglichkeiten empirischer Studien erweitern. Das Poliknetzwerk-Modell von BIENEN/FREUND/RITTBERGER (1999) wurde bereits genannt. Ein interaktionistisches Modell entwickelten WAGNER/BAUMANN/HELLMANN (2001), welche damit versuchen, das agent-structure-Problem mit der pragmatischen Theorie des Handelns zu verbinden. Sie versuchen damit am Beispiel der zunehmenden Bereitschaft des vereinigten Deutschland zu out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen von NATO- und EU-Engagements und der Entwicklung der ESVP, das komplementäre Verhältnis von (internationalen und innerstaatlichen) Strukturen und Akteuren darzustellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der liberale Ansatz der Außenpolitikanalyse in den bisher vorliegenden Arbeiten eine gemischte Erklärungskraft aufweist. Zudem spiegeln die Untersuchungen wider, welche Interpretations- – aber auch Entwicklungsbreite – der Liberalismus durch seine analytischen Variationen in der Außenpolitikforschung nach wie vor aufweist.

7.2 Die Meso-Ebene: Gesellschaftliche Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Die außenpolitische Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland ist zwar durch das Grundgesetz, die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts und zahlreiche Verordnungen formal geregelt. Die Frage, wer in Deutschland außenpolitische Entscheidungen trifft, ist jedoch aufgrund des komplexen Akteursspektrums, zahlreicher informeller Verbindungen dieser Akteure und nicht verfassungsrechtlich verankerter Gremien nicht ganz leicht zu beantworten. Im folgenden soll dennoch versucht werden, einen Überblick über die außenpolitische Kompetenzverteilung und den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu geben, um dann die Einflussmöglichkeiten von gesellschaftlichen Akteuren aufzuzeigen. Schließlich wird auch noch das Spektrum der gesellschaftlichen Akteure dargestellt.

⁷⁶⁷ Vgl. Bienen/Freund/Rittberger 1999; Freund/Rittberger in Rittberger (Hrsg.) 2001, S. 68-104.

⁷⁶⁸ Vgl. Rittberger (Hrsg.) 2001, S. 321; Harnisch 2003, S. 328.

7.2.1 Die außenpolitische Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik gibt es eine horizontale (zwischen den einzelnen Bundesorganen) und eine vertikale außenpolitische Kompetenzverteilung (zwischen Bund und Ländern). Das Grundgesetz schreibt die außenpolitische Kompetenz beim Bund fest, gibt den Bundesländern aber in drei Formen Mitspracherechte:⁷⁶⁹ Erstens können die Bundesländer laut Vertragsschlussrecht mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen und in internationale Organisationen eintreten, die sich mit Materien der Landesgesetzgebung befassen; zweitens können die Bundesländer nach dem Gesandtschaftsrecht Beauftragte zu Staaten und Organisationen entsenden, wenn die behandelte Materie in ihren Zuständigkeitsbereich fällt und nicht mit völkerrechtlichen Akten verbunden ist; und drittens haben die Bundesländer schließlich ein Anhörungsrecht bei Vertragsverhandlungen, wenn sie vom Vertragsgegenstand betroffen sind. In der Praxis sind diese Rechte mit Ausnahme der EU-Politik meist ohne größere Bedeutung.⁷⁷⁰ Zudem haben die Länder über den Bundesrat Einwirkungsmöglichkeiten auf die Außenpolitik und entwickeln deshalb auch nur in geringem Umfang eigene außenpolitische Ambitionen. Allerdings schalten sich die Ministerpräsidenten der Länder durch Auslandsreisen, Staatsbesuche und Stellungnahmen immer stärker in die praktische Außenpolitik ein.⁷⁷¹

Grundsätzlich – sowohl verfassungsrechtlich als auch in der Praxis – ist also der Bund bei der Formulierung und Implementierung der deutschen Außenpolitik dominant. Auf der Bundesebene verteilt die Verfassung die außenpolitischen Kompetenzen nach dem Prinzip der kombinierten Gewalt.⁷⁷² Die zentrale Rolle kommt dabei der Bundesregierung zu. Der Bundespräsident nimmt laut Art. 59 GG weitestgehend eine repräsentative Rolle ein. Er ist nicht befugt, inhaltlich selbstständig zu handeln, sondern er ist sogar verpflichtet, sich mit seinen Äußerungen im Rahmen der Regierungspolitik zu bewegen.⁷⁷³ Der Bundesrat verfügt schließlich im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens über Mitwirkungsrechte in auswärtigen Angelegenheiten und kann die Regierung über sein Kontrollrecht zur Berichterstattung über außenpolitische Vorgänge veranlassen.

Im Verhältnis zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag kommt der Legislative nur bei völkerrechtlichen Verträgen wie Friedens-, Neutralitäts-, Bündnis-, Sicherheits- und Abrüstungsverträgen ein Mitspracherecht zu (Art. 59 Abs. 2 GG), bei der Feststellung des Verteidigungsfalls, dessen Beendigung und der Entscheidung über den Friedensschluss (Art. 115 GG) sowie bei Gegenständen, die sich auf die Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 65 GG). Zudem beschränkt sich die Mitwirkung des Parlaments auf die Zustimmung oder Ablehnung der völkerrechtlichen Verträge und weist ihm keine Initiativ- oder Gestaltungsbefugnisse zu. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zuordnung der Außenpolitik zum Kompetenzbereich der Exekutive mehrfach bestätigt; die Parlamentarier selbst halten sich in der außenpolitischen Mitgestaltung ohnehin meist zurück.⁷⁷⁴ Weitere Kompetenzen des Bundestages im außenpolitischen Bereich bestehen im Budgetrecht, in den Ausschüssen für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung und in der Parlamentarischen Kontrollkommission als Kontrollinstrumente

⁷⁶⁹ Vgl. Art. 24 Absatz 1, 32 Absatz 1 und 73 Absatz 1 GG. Zu den Rechten der Bundesländer siehe Art. 32 GG.

⁷⁷⁰ Vgl. Bierling 2005, S. 36. Für EU-Belange haben die Länder mit dem neu gefassten Art. 23 GG weiterreichende Rechte erlangt, vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 44. Mit Verweis auf Art. 23 GG wurden 2009 auch die Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag verabschiedet, welche Bundestag und Bundesrat weitgehende Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten einräumen.

⁷⁷¹ Vgl. Bierling 2005, S. 22 und 26.

⁷⁷² Ebd., S. 28.

⁷⁷³ Seine Reden werden deshalb in der Regel mit dem Auswärtigen Amt abgesprochen oder sogar von diesem ausgearbeitet, vgl. Bierling 2005, S. 28.

⁷⁷⁴ Ebd., S. 32.

und inhaltliche Impulsgeber, sowie in der Möglichkeit der Parlamentarier, in Reden und Resolutionen und durch das Instrument der Gemeinsamen EntschlieÙung ihre auÙenpolitischen Positionen darzulegen.

Von gewisser Bedeutung ist der Auswärtige Ausschuss des Bundestages, welcher allerdings von seiner Möglichkeit, dem Plenum die Ablehnung der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge zu empfehlen, kaum Gebrauch macht. Allerdings kommen über den Ausschuss Abgeordnete und Regierungsglieder miteinander ins Gespräch. Dieser kontinuierliche auÙenpolitische Dialog mit der Bundesregierung in den geschlossenen und daher vertraulichen Sitzungen – in der Regel mit Staatssekretären und -ministern, in größeren Abständen jedoch auch mit dem Außenminister und dem Bundeskanzler – versetzt die Parlamentarier am ehesten in die Lage, die deutsche Außenpolitik konkret zu beeinflussen.⁷⁷⁵ Außerdem verfügt der Ausschuss über ein Zitierrecht gegenüber der Bundesregierung, welches es dieser schwer macht, den Ausschuss im Konfliktfall einfach zu ignorieren. Der Auswärtige Ausschuss kann dem Außenminister zudem Abstimmungsniederlagen im Parlament bereiten; allein schon deshalb ist die Bundesregierung an einem Dialog mit den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses interessiert. Darüber hinaus verfügt der Auswärtige Ausschuss seit 1969 über das Selbstbefreiungsrecht, welches ihm erlaubt, selbst Themen in die politische Agenda einzubringen beziehungsweise die Aufmerksamkeit darauf zumindest im Bundestag zu strapazieren. Allerdings räumen interne Kritiker ein, der Ausschuss reagiere eher auf Krisen als dass er selbst Probleme oder Regionen thematisiere. Der tatsächliche Einfluss des Ausschusses auf die Außenpolitik der Bundesregierung wird insgesamt sehr unterschiedlich beurteilt: MÜNZING/PILZ (1998, S. 600) zitieren einen Ausschuss-Obmann mit den Worten, „dass die Mitglieder des Ausschusses zusammen mit Leuten aus der Exekutive, Wissenschaftlern und Journalisten den wichtigsten Teil der Community bilden, die in Deutschland so etwas wie eine auÙen- und sicherheitspolitische Zielsetzung formuliert.“ Dieser Einschätzung steht aber eine nüchterere Gesamtbilanz gegenüber.⁷⁷⁶

Formal stehen den Parlamentariern und den Fraktionen die Interpellationsrechte (vor allem Kleine und Große Anfragen) bis hin zum konstruktive Misstrauensvotum und dem Fraktions- und Koalitionswechsel als Ausdruck ihres Widerstands gegen auÙenpolitische Vorhaben zur Verfügung. Darüber hinaus verschaffen sich Parlamentarier auch auÙenpolitische Informationen über Auslandsreisen und Einladungen von ausländischen Vertretern, um nicht vom Informationsmonopol der Bundesregierung abhängig zu sein. Allerdings werden diese Einflussmöglichkeiten selten zur Korrektur von auÙenpolitischen Vorhaben genutzt, da die Parlamentsmehrheit die Regierung trägt und ihre Politik nicht beschädigen, sondern stützen will. Gleichzeitig bemüht sich die Exekutive in der Regel, auÙenpolitische Wünsche der Legislative zu berücksichtigen, um eine möglichst breite (formale oder geistige) Zustimmung im Bundestag zu erreichen.⁷⁷⁷ So haben auch von den Regierungsparteien getragene, interfraktionelle Anträge im Bundestag in Bezug auf internationale Verhandlungen den Effekt, dass dem Verhandlungspartner eine parteiübergreifende Zustimmung und ein geringer Verhandlungsspielraum

⁷⁷⁵ Dieser Dialog nimmt etwa 60-70 % der Sitzungszeit in Anspruch. Neben den wöchentlichen Sitzungen (in Sitzungswochen) veranstaltet der Ausschuss Sondersitzungen und Gespräche mit in- und ausländischen Gästen einschließlich Botschaftern und organisiert Auslandsreisen, vgl. Münzing/Pilz 1998.

⁷⁷⁶ Die rasche Anerkennung Kroatiens und Sloweniens sowie das veränderte Abstimmungsverhalten Deutschlands im UN-Sicherheitsrat hinsichtlich Israels 1997 werden als Beispiele des Einflusses vom Auswärtigen Ausschuss genannt; dem stehen aber viele Fälle entgegen, in dem die Kritik bzw. das Drängen des Ausschusses kaum Wirkung zeigte, vgl. Münzing/Pilz 1998, S. 602f.

⁷⁷⁷ Bierling 2005, S. 36.

signalisiert werden.⁷⁷⁸ Die Außenwirkung des außenpolitischen Handelns des Bundestages wird von MÜNZING/PILZ (1998) überhaupt als bedeutsam eingeschätzt:

„Außenpolitische Anträge haben unter Umständen weniger den Zweck, deutsches Regierungshandeln zu beeinflussen oder der deutschen Öffentlichkeit bestimmte Auffassungen zu vermitteln, als vielmehr in die betroffene Region hinein zu wirken und bestimmte Politiker, Parteien, Menschenrechtsgruppen etc. zu unterstützen.“⁷⁷⁹

Im innerstaatlichen Kontext erfüllt der Bundestag am ehesten die Funktion, durch Debatten außenpolitische Alternativen sichtbar zu machen und die zentralen Richtungsentscheidungen offen zu diskutieren, wobei – im Gegensatz zu innenpolitischen Debatten – das konkurrenzdemokratische Element meist im Hintergrund steht, um den außenpolitische Handlungsspielraum und die internationalen Einflussmöglichkeiten Deutschlands nicht zu schmälern.⁷⁸⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die zentrale außenpolitische Entscheidungskompetenz bei der Bundesregierung liegt. In weitaus geringerem Maße sind die Bundesländer, der Bundesrat, der Bundestag und der Bundespräsident durch Kontroll- und indirekte Einwirkungsmöglichkeiten, aber weitestgehend ohne Initiativrechte, am außenpolitischen Entscheidungsprozess beteiligt. Innerhalb der Bundesregierung kommt dem Bundeskanzler mit seiner Richtlinienkompetenz die herausragende Rolle zu. Je nach politischer Konstellation, persönlicher Reputation, Rückhalt in der Partei und in der Bevölkerung, Gewicht in der Koalition und allgemeiner Ämterverteilung spielen die Fachminister, insbesondere jene für Äußeres, Verteidigung und Finanzen, eine mehr oder minder bedeutsame Rolle.⁷⁸¹ Insbesondere die Macht- und Kompetenzverteilung zwischen Bundeskanzler und Außenminister kann ganz unterschiedliche Ausprägungen annehmen; sie kann sogar zu einer Rivalität zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt in außenpolitischen Fragen führen.⁷⁸² Darüber hinaus sind nahezu alle Bundesministerien in nicht unerheblichem Maße grenzüberschreitend tätig, was von einigen Autoren in erster Linie auf die Differenzierung und Zunahme von Themen der internationalen Zusammenarbeit zurückgeführt wird.⁷⁸³ Allerdings liegt die Delegationsleitung bei internationalen Verhandlungen gemäß einer Verwaltungsanordnung des Kanzleramts von 1953 beim Auswärtigen Amt, selbst wenn das sachlich zuständige Ressort die Federführung hat.⁷⁸⁴ Auch Artikel 11 der Geschäftsordnung der Bundesregierung und das Ressortprinzip des Grundgesetzes (Art. 65 Satz 2 GG) schreiben dem Auswärtigen Amt die formale Zuständigkeit und die Federführung für die auswärtigen Beziehungen zu. Allerdings hat sich nach Ansicht vieler Autoren das Auswärtige Amt zu einem koordinierenden außenpolitischen Querschnittsressort entwickelt, in dem Außenpolitik eher verwaltet als gestaltet wird. Zu einem gewissen Bedeutungsverlust des Auswärtigen Amtes beziehungsweise des Außenministers führte auch die medienwirksame „Gipfeldiplomatie“ und die innen- und parteipolitisch motivierte

⁷⁷⁸ Münzing/Pilz 1998, S. 587.

⁷⁷⁹ Ebd.

⁷⁸⁰ Vgl. Krause 1998. Aus diesem Grund sei auch der Auswärtige Ausschuss eher konsensorientiert, vgl. Münzing/Pilz 1998, S. 599.

⁷⁸¹ Bierling 2005, S. 64f.

⁷⁸² Vgl. die Beispiele aus der bundesdeutschen Geschichte in Bierling 2005, S. 38ff.

⁷⁸³ Vgl. Eberlei/Weller 2001, die 340 Referate in den Bundesministerien zählen (Stand: 2001), die international tätig sind.

⁷⁸⁴ Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) weist dem Auswärtigen Amt zudem die Koordinierungskompetenz in allen außenpolitischen Fragen zu, Vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 49.

„Komplementärdiplomatie“, die Bundeskanzler Helmut Kohl im Rahmen der schwarz-gelben Koalitionsregierung zugeschrieben wird.⁷⁸⁵ Dem Bedeutungsverlust des Außenministeriums entspricht der Machtzuwachs des Kanzleramts, der besonders während der deutschen Vereinigung sichtbar wurde.⁷⁸⁶ Die politisch-symbolische Aufwertung des Bundeskanzleramts gegenüber dem Auswärtigen Amt wurde auch durch die Besetzung des Leiterpostens der außenpolitischen Abteilung des Kanzleramts durch einen engen Vertrauten des Kanzlers verstärkt und unterstrichen.⁷⁸⁷ Durch die „bürokratische Unterfütterung“ des außenpolitischen Unterbaus des Bundeskanzleramts ermöglichte sich der Bundeskanzler auch außenpolitische Einflusskanäle und Möglichkeiten „am Koalitionspartner vorbei“. ⁷⁸⁸ Damit bieten sich dem Bundeskanzler vor allem zwei Möglichkeiten: zum einen kann er früher und erfolgreicher als das Auswärtige Amt Themen inhaltlich besetzen; zum anderen kann er sich gegenüber dem Außenminister profilieren, vor allem, wenn es sich um Themen handelt, die zwischen den Koalitionspartnern strittig sind.⁷⁸⁹ Auch wird argumentiert, dass der Bundeskanzler durch die Fragmentierungstendenzen in der Außenpolitik („Vergesellschaftung“, Einbindung fast aller Ressorts) eine Integrationsfigur für die Partikularinteressen geworden ist.⁷⁹⁰

7.2.2 Außenpolitischer Entscheidungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland

Wie werden in diesem Dickicht an abgestuften Kompetenzen nun außenpolitische Entscheidungen getroffen? Als zentrales Gremium im außenpolitischen Entscheidungsprozess wird mittlerweile die *Koalitionsrunde* betrachtet. Es handelt sich um ein verfassungsrechtlich nicht vorgesehenes, informelles Verfahren der Entscheidungsfindung, welches die Spitzen der regierenden Koalitionsparteien und regierungstragenden Fraktionen sowie einzelne Bundesminister umfasst und vom Charakter her eine „Parteiveranstaltung“ ist. Von informativen und sporadischen Gesprächsrunden unter Bundeskanzler Adenauer entwickelten sich die Koalitionsgespräche bzw. -runden hin zu einem informellen Entscheidungsorgan mit umfassenden Kompetenzen, in welchem wichtige politische Vorentscheidungen getroffen werden – vorgelagert und vorbei an Kabinett und Parlament.⁷⁹¹ Zu Beginn einer Legislaturperiode setzen Koalitionsverhandlungen ein, die zum Teil detaillierte Vorhaben festschrei-

⁷⁸⁵ Vgl. Bierling 2005, S. 44; Paterson 1994; Wagner 1998. Der abnehmende Einfluss des Außenministeriums wurde in der jüngeren deutschen Geschichte insbesondere nach dem Abgang Hans-Dietrich Genschers im Mai 1992 erkennbar: Klaus Kinkel musste mit einem Kanzler zusammenarbeiten, der seit zehn Jahren im Amt war und sich mit der deutschen Vereinigung eine hohe Reputation erworben hatte. Außerdem war Klaus Kinkel ein Neuling in der FDP und hatte keinen starken Rückhalt dort.

PATERSON (1994) schildert die Dominanz der Bundeskanzler der Nachkriegsgeschichte in ihren unterschiedlichen Nuancen, argumentiert aber auch, dass die Kanzler i.d.R. die Außenminister dominierten.

⁷⁸⁶ Bierling 2005, S. 46. Organisatorisches Zentrum der Kanzleramts-Außenpolitik bildet die Abteilung 2 „Auswärtige Beziehungen, Entwicklungspolitik und äußere Sicherheit“. Für die bilateralen Beziehungen zu Mittel-, Ost- und Südosteuropa, Transkaukasus und Zentralasien ist Referat 212 zuständig, vgl. Organisationsplan des Bundeskanzleramtes.

⁷⁸⁷ Helmut Kohl setzte nach seiner Regierungsübernahme seinen langjährigen Vertrauten Horst Teltschik ein, der erstmals kein Berufsdiplomat aus dem Auswärtigen Amt war. Teltschik hat die Abteilung 2 ausgebaut. Seine Nachfolger Peter Hartmann (1991-1993) und Joachim Bitterlich (1993-1998) kamen zwar aus dem Auswärtigen Amt, hatten ihre wichtigsten Karriereschritte jedoch im Bundeskanzleramt absolviert, vgl. Wagner 1998, Paterson 1994. Von 1998-2001 war Michael Steiner, von Februar bis September 2002 Dieter Kostrup, von 2002-2005 Bernd Mützelburg und anschließend Christoph Heusgen Leiter der Abteilung 2.

⁷⁸⁸ WAGNER (1998, S. 34) bezeichnet diese Entwicklung zwar nicht als Parallel-, jedoch als „Komplementärdiplomatie“.

⁷⁸⁹ Dies hatte Bundeskanzler Helmut Kohl vor allem im Zuge der Wiedervereinigung häufig praktiziert, vgl. Wagner 1998, S. 35.

⁷⁹⁰ Siwert-Probst 1998, S. 27.

⁷⁹¹ Die größte Kritik an den Koalitionsrunden in der seit den 1990er Jahren geführten Fachdiskussion ist es, dass diese den verfassungsrechtlich eigentlich zuständigen Organen (Bundesministerien, Bundeskabinett und Bundestag) Entscheidungskompetenzen nehmen, da die verbindlichen Vorabsprachen „der Koalition“ spätere Änderungen oder Grundsatzdiskussionen erschweren, vgl. Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen 1994.

ben. Aus den Koalitionsverhandlungen heraus bilden sich Koalitionsarbeitsgruppen und laufende Koalitionsgespräche, welche durch begleitende Mitsprache den politischen Druck auf die Regierungsarbeit während der gesamten Legislaturperiode aufrecht erhalten. SCHRECKENBERGER (1994) spricht von den Koalitionsrunden als als *wichtigstem* und quasi-staatlichen informellen Beratungs- und Entscheidungsorgan in politisch-administrativen Entscheidungsverfahren der Bundesrepublik überhaupt.⁷⁹² Die Beratungen in den Koalitionsrunden umfassen die gesamte Regierungspolitik; vor allem potenziell strittige Fragen werden vorab in den paritätisch besetzten Koalitionsrunden gelöst, weshalb es sie auch als Instrument der politischen Führung in komplexen Entscheidungsstrukturen unter medialer Beobachtung betrachtet werden. In diesem informellen Gremium der Spitzenrepräsentanten aus Regierung und Mehrheitsparteien ist ein Optimum an Konsenssicherung und an Entscheidungsfähigkeit möglich, welches eine Koalitionsregierung prinzipiell stärkt.⁷⁹³

Die Koalitionsrunden verdanken ihre Bedeutung in außenpolitischen Entscheidungsprozessen vor allem der Tatsache, dass in den Koalitionsregierungen in der Regel der „kleinere“ Koalitionspartner den Außenminister stellt und koalitions- beziehungsweise parteipolitische Überlegungen daher zwischen die außenpolitischen Vorstellungen von Bundeskanzler und Außenminister geraten können. Die Koalitionsrunden zu wichtigen auswärtigen Angelegenheiten umfassen etwa fünfzehn bis zwanzig Personen.⁷⁹⁴ Dort werden nicht nur die großen Linien festgelegt, sondern auch Detailbeschlüsse gefasst. OPPERMANN/HÖSE (2007, S. 50f.) bemerken, dass die Koalitionsrunden mit ihren konkreten Fragestellungen auch deshalb bedeutsam sind, weil konkrete außenpolitische Festlegungen oder Planungen aufgrund der Unwägbarkeit in der internationalen Politik im Koalitionsvertrag zumeist nicht vorgenommen werden (können).

Auch der *bürokratische Unterbau* der Exekutive spielt im außenpolitischen Alltagsgeschäft eine große Rolle: Diplomaten und Beamte im Bundeskanzleramt, in den Ministerien sowie in den deutschen Botschaften und internationalen Organisationen im Ausland sind über vielfältige Koordinierungsmechanismen miteinander verbunden und bereiten viele außenpolitische Entscheidungen vor.⁷⁹⁵ Auch informelle Koordinierungsmechanismen (Telefonate, Empfänge etc.) zwischen allen Beteiligten spielen insofern eine große Rolle, als dass dort nicht selten wichtige Sondierungen im Rahmen der Entscheidungsfindung vorgenommen werden und vor allem eine schnelle Koordination – anstatt des schwerfälligen Dienstweges – möglich ist.⁷⁹⁶ Vor allem im frühen Stadium eines Entscheidungsprozesses, bei der Sondierung, haben informelle Koordinierungsmechanismen im bürokratischen Ablauf eine große Bedeutung.⁷⁹⁷

Nach dem Ausscheiden von Hans-Dietrich Genscher im Mai 1992 setzte Bundeskanzler Helmut Kohl verstärkt auf ad-hoc-Gespräche der wichtigsten Entscheidungsträger und die Koordination der Ressorts untereinander.⁷⁹⁸ Zwischen den Fachministerien und dem Bundeskanzleramt gibt es ohnehin ein Netz von formellen Kabinettsausschüssen und interministeriellen Ausschüssen, die ihre Koordinie-

⁷⁹² Schreckenberger 1994, S. 339f. Vgl. auch Bierling 2005, S. 37, und Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 56f.

⁷⁹³ Bierling 2005, S. 37ff. Viele Autoren sprechen inzwischen sogar vom Koalitionsprinzip als viertem Prinzip (neben Kanzler-, Kabinetts- und Ressortprinzip).

⁷⁹⁴ Im folgenden vgl. Schreckenberger 1994.

⁷⁹⁵ Vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 51.

⁷⁹⁶ Ebd.; FISCHER/HOLTRUP (1998, S. 126) zeigen am Beispiel der deutschen Umweltaußenpolitik eine zunehmende Entformalisierung der Abstimmungsprozesses und eine Ausdifferenzierung von Organisationseinheiten und Zuständigkeiten auf.

⁷⁹⁷ Informelle Koordinierungsmechanismen, insbesondere im Auswärtigen Amt und im Bundeskanzleramt, werden beschrieben von BAGGER (S. 107-177) und MORR (S. 297-301) in: Brandt/Buck (Hrsg.) 2005. S.a. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 51ff.

⁷⁹⁸ Bierling 2005, S. 51.

rungsergebnisse zumeist in Kabinettsvorlagen verschriftlichen.⁷⁹⁹ Dennoch ging vor allem aufgrund der zentralen Rolle der Koalitionsrunden die Bedeutung des Kabinetts und seiner Ausschüsse zurück und reduzierte sich darauf, dass dort Details ausgearbeitet oder Beschlüsse formell abgesegnet wurden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass vor allem die Koalitionsrunden, das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt und der miteinander verflochtene, bürokratische Unterbau der Bundesregierung die zentralen Orte des außenpolitischen Entscheidungsprozesses darstellen. Abbildung 19 fasst die Entscheidungskompetenzen und Akteure des Entscheidungsprozesses noch einmal zusammen.

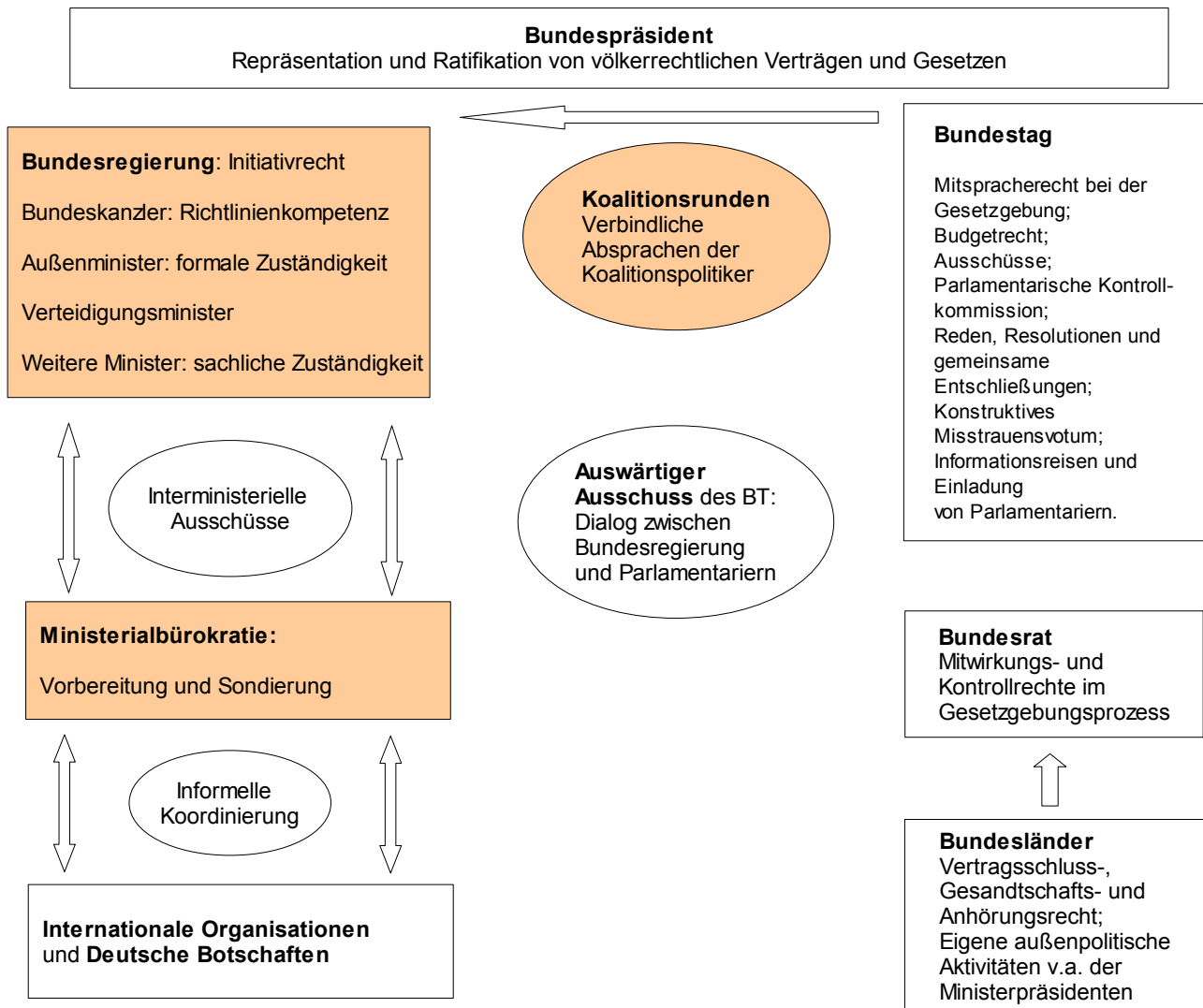


Abb. 19: Außenpolitische Entscheidungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland

⁷⁹⁹ Für die Außen- und Sicherheitspolitik sind insbesondere der Bundessicherheitsrat und der Kabinettsausschuss für Europapolitik von Bedeutung, vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 51.

7.2.3 Die Bedeutung von gesellschaftlichen Akteuren im außenpolitischen Entscheidungsprozess

In dieser kurz skizzierten Entscheidungsstruktur haben nun auch gesellschaftliche Akteure Einwirkungsmöglichkeiten. Diese wenden sich zum einen direkt an politische Entscheidungsträger: Gute Kontakte zu Parlamentariern, Ministerialbeamten oder auch den Ministern persönlich werden dazu genutzt, diese über die eigenen Ziele aufzuklären. Gesellschaftliche Akteure verfügen in ihren spezifischen Bereichen oft über ein hohes Maß an Expertise, das sie den politischen Entscheidungsträgern in Form von Informationen anbieten und auf das diese gern zurückgreifen. Mit der Informationsversorgung betreiben sie zugleich Lobbying für ihre Interessen. Als Adressat von Lobby-Arbeit ist in der Regel die Ministerialbürokratie wichtiger als parlamentarische Gremien, insbesondere bei der Außenpolitik, weil sie vorwiegend ohne gesetzgeberische Tätigkeit abläuft.⁸⁰⁰ HENNIS (1999) merkt an, dass Gesetze grundsätzlich in der Regel eher Skizzen beziehungsweise Rahmen vorgeben und die für Verbände oft entscheidenden Ausführungen, Ergänzungen und Benennung von Ausnahmen etc. in den Ministerialverwaltungen vorgenommen werden; außerdem entspringen die meisten Gesetzesinitiativen der Regierung und werden in der Ministerialverwaltung erarbeitet.⁸⁰¹ Hier sind gesellschaftliche Akteure in die informellen Koordinierungsmechanismen einbezogen, vor allem im frühen Stadium der Sondierung. Manche Interessengruppen oder NGOs werden sogar in nationale Verhandlungsdelegationen aufgenommen, weil sich die Regierungen gern mit der Kompetenz und der Anerkennung schmücken, die diese in der Öffentlichkeit genießen. Einschlägige Wirtschaftsverbände üben oft sogar einen dauerhaften Einfluss auf das entsprechende Bundesministerium aus; zum Teil ergibt sich dies auch aus personellen Verbindungen.⁸⁰² Die zum Teil klientelistischen Beziehungen zwischen Interessengruppen und der Ministerialbürokratie ergeben sich auch daraus, dass die Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorsieht, dass sich Interessengruppen direkt an die „Fachstellen“ der Ministerien wenden sollen.⁸⁰³ Die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg § 10) sieht vor, dass sie sich nur in besonderen Fällen direkt an den Bundeskanzler wenden sollen. Die Bedeutung von Interessengruppen für das Bundeskanzleramt beziehungsweise den Bundeskanzler selbst liegt in ihren Potenzialen als Wahlklientel, als authentische Informationsquellen, – zusätzlich zu den eigenen „Bürokraten“ – und zum Teil auch als Zuwendungsgeber (Parteispenden) für die Regierungspartei.⁸⁰⁴

Eine besondere Form der direkten Einwirkung von gesellschaftlichen Akteuren auf politische Entscheidungsprozesse ist das Phänomen der „Leihbeamten“: Geschätzte 100 Mitarbeiter von Verbänden, Unternehmen, aus Gewerkschaften und Wissenschaft werden regelmäßig von Ministerien,

⁸⁰⁰ Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 160ff. Die Lobbyisten wenden sich in der Regel an die Verhandlungsdelegationen der Ministerialbürokratien des Bundeskanzleramts, des Auswärtigen Amts und anderer Ministerien.

⁸⁰¹ Von 1949-1958 gingen laut HENNIS (1999, S. 92) – der sich auf Jahresberichte des BDI stützt – rund 83% aller Eingaben des BDI direkt und ausschließlich an Exekutivbehörden wie Ministerien und Bundesämter.

⁸⁰² Beispielhaft ist der Einfluss des Deutschen Bauernverbands auf das Landwirtschaftsministerium, vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 161.

⁸⁰³ ABROMEIT (1994, S. 157) verweist auf die alte GGO II, § 23. In Kraft seit 1.9.2000 ist die neue GGO der Bundesministerien, mit den gleichen Regelungen, in §§ 44, 47 und 74.

⁸⁰⁴ ABROMEIT (1994, S. 160ff.) führt zahlreiche Beispiele aus der Kanzlerschaft Konrad Adenauers an: So haben der Bauernverband und der Bund der Vertriebenen eine bedeutende Rolle als Wahlklientel Adenauers gespielt; Kanzler Konrad Adenauer ermöglichte sich durch seine engen Kontakte zum BDI seine eigenständige Politikgestaltung gegen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard; und die Parteispender der deutschen Industrie spielten für die CDU eine große Rolle und wurden mit politischer Unterstützung für Geschäftsprojekte gedankt.

dem Bundeskanzleramt und dem Bundespresseamt „entliehen“.⁸⁰⁵ Während Kritiker von „Scheinbeamten“ sprechen, die so Gesetze für ihre eigenen Unternehmen schrieben, spricht das BMI offiziell von „externen Personen in der Bundesverwaltung“ mit spezifischem Fachwissen, das „temporär benötigt“ würde.⁸⁰⁶ Wenngleich das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ der Bundesregierung in beide Richtungen gehen soll, wird es vor allem von Angestellten großer Unternehmen und gewichtiger Verbände genutzt, in den obersten Bundesbehörden zu arbeiten.⁸⁰⁷ Auf zwei entsprechende Kleine Anfragen der Fraktionen der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen im Herbst 2006 infolge eines Berichts der Fernsehsendung „Monitor“ reagierte die Bundesregierung abwehrend: „[...] eine politische Einflussnahme auf Entscheidungen der Ministerien [ist] durch die Einbindung der externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die hierarchischen Strukturen der Ministerien und der dadurch vorhandenen Kontrollmechanismen ausgeschlossen“.⁸⁰⁸ Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2007 die Praxis des öffentlich-privaten Personalaustausches in den obersten Bundesbehörden zwar grundsätzlich gebilligt, jedoch das Risiko von Interessenskonflikten angemahnt und die Vorkehrungen zur Einhaltung der „Unabhängigkeit des Verwaltungshandelns“ für nicht ausreichend erklärt.⁸⁰⁹ Um den „Anschein einer unzulässigen Einflussnahme auf die Verwaltung“ zu vermeiden, hat die Bundesregierung 2008 eine entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen, die unter anderem eine jährliche Berichterstattung gegenüber dem Haushalts- und Innenausschuss des Bundestages vorsieht.⁸¹⁰ Kritisiert wird seither, dass befristet in den Bundesbehörden Beschäftigte nicht aufgelistet werden müssen. Die Kritiker ergänzen, dass außerdem Transparenz darüber fehle, dass einige Gesetzesentwürfe von Großkanzleien außerhalb der Ministerien erarbeitet würden, deren Akteure und Interessen völlig unbekannt seien – all dies gehe an der eingeführten Berichtspflicht vorbei.⁸¹¹ Ganz gleich, wie man zu der Thematik steht: Formell schwierig an „Leihbeamten“ ist allein die Tatsache, dass sie von privaten Arbeitgebern bezahlt werden, aber in staatliche Aufgaben eingebunden sind. Damit sind sie einem Interessenskonflikt ausgesetzt und werfen Fragen hinsichtlich der Neutralität, Gemeinwohlbindung und Transparenz staatlichen Handelns auf.

ABROMEIT (1994) bilanziert, dass Interessengruppen immer versuchen, im „Zentrum der Macht“ Einfluss zu üben – sei es das Bundeskanzleramt, sei es das Wirtschaftsministerium, sei es durch klassische Lobby-Arbeit, sei es durch direkte Mitarbeit an Gesetzesvorhaben. Sie sieht auch eine Asymme-

⁸⁰⁵ Vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drs. 16/3165 – „Monitor“-Bericht über eine neue Art von Lobbyismus in Bundesministerien, Drs. 16/3395 vom 13.11.2006. Die gleichen Zahlen werden genannt in „Lobbyisten-Liste enthüllt Einfluss in Ministerien“, von Florian Gathmann und Nils Weisensee, in: Spiegel online vom 26.7.2007, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,496720,00.html (Zugriff 5.11.2010). Laut DER SPIEGEL schätzt die Organisation LobbyControl, dass die Zahl der Leihbeamten seit dem Jahr 2000 deutlich zugenommen hat, vgl. ebd.

⁸⁰⁶ Vgl. „Lobbyisten-Liste enthüllt Einfluss in Ministerien“, von Florian Gathmann und Nils Weisensee, in: Spiegel online vom 26.7.2007, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,496720,00.html (Zugriff 5.11.2010), und BMI 2008, S. 5.

⁸⁰⁷ Vgl. ebd. Die Bundesregierung spricht von lediglich 12 Beamten, die zwischen 2002-2006 das Programm genutzt haben, vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drs. 16/3165 – „Monitor“-Bericht über eine neue Art von Lobbyismus in Bundesministerien, Drs. 16/3395 vom 13.11.2006.

⁸⁰⁸ Vgl. ebd., und Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN – Drs. 16/3431 – Mitarbeit von Beschäftigten von Verbänden und Wirtschaftsunternehmen in Bundesministerien und in nachgeordneten Bundesbehörden, Drs. 16/3727 vom 3.12.2006.

⁸⁰⁹ Vgl. BMI 2008, S. 5, sowie Bundesrechnungshof 2008, S. 4ff.

⁸¹⁰ Außerdem dürfen externe Mitarbeiter nicht mehr an Gesetzesentwürfen mitarbeiten. Details der Verwaltungsvorschrift und erste Berichtsergebnisse siehe BMI 2008.

⁸¹¹ Vgl. „Regierung lässt Schlupfloch für Leihbeamte“, von Susanne Amann, in: Spiegel online vom 23.4.2009, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,620437,00.html (Zugriff 21.10.2010).

trie zwischen Unternehmer- und Gewerkschaftskapazitäten, die Regierungspolitik zu beeinflussen.⁸¹² Dies ist damit verbunden, dass gesellschaftliche Akteure ihr politisches Unterstützungs- beziehungsweise Mobilisierungspotenzial zur Entsagung derselben in die Waagschale werfen müssen. So können größere Verbände ihre eigenen Mitglieder mobilisieren, um die politischen Entscheidungsträger etwa mit Streikdrohungen oder Negativ-PR zu beeinflussen. Das Verhältnis zwischen den außenpolitischen Entscheidungsträgern und gesellschaftlichen Akteuren muss man sich als politisches Tauschgeschäft vorstellen: Gesellschaftliche Gruppen erhalten die Chance auf politischen Einfluss, wenn sie dafür Information und/oder politische Unterstützung anbieten können, auf die die Politik angewiesen ist. Daher wird auch argumentiert, gesellschaftliche Akteure hätten allein deshalb eine geringere Bedeutung im außenpolitischen Entscheidungsprozess – im Gegensatz zu innenpolitischen Entscheidungsprozessen –, weil die Regierung auf dem Gebiet der Außenpolitik häufig einen großen Informationsvorsprung gegenüber allen anderen Akteuren hat und das Mobilisierungspotenzial in der Bevölkerung aufgrund der nur mittelbaren Betroffenheit nicht allzu groß ist.⁸¹³

Neben den direkten Einwirkungsmöglichkeiten haben die gesellschaftlichen Akteure auch Möglichkeiten indirekter Einflussnahme. Sie versuchen, das öffentliche Meinungsklima in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Umfrageforschung legt nahe, dass die Wahrnehmung von außenpolitischen Themen durch die Bevölkerung hauptsächlich durch die Medienberichterstattung gesteuert wird.⁸¹⁴ Daher wenden sich gesellschaftliche Akteure mit zum Teil sehr professioneller Öffentlichkeits- und Medienarbeit mit Informationen, Studien, Stellungnahmen, Umfragedaten oder Kampagnen an die Massenmedien.

Das Verhältnis zwischen der öffentlichen Meinung – generiert durch die Massenmedien – und außenpolitischem Handeln wird als wechselseitig und moderat beschrieben: Weder orientieren sich außenpolitische Entscheidungsträger permanent an öffentlichen Meinungsumfragen, noch wird die Einstellung der Bevölkerung und Wählerschaft zu außenpolitischen Sachverhalten vollends durch die außenpolitischen Grundsätze und Handlungen der außenpolitischen Entscheidungsträger erzeugt.⁸¹⁵ Allerdings legen einige Untersuchungen nahe, dass es in Deutschland eine recht hohe Korrelation zwischen der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung und der Einstellung von Entscheidungsträgern aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung in außenpolitischen Fragen gibt.⁸¹⁶ Die Bedeutung der öffentlichen Meinung zur Außenpolitik darf aber auch nicht überschätzt werden. So ist das Interesse der Deutschen an außenpolitischen Themen seit den 1980er Jahren rückläufig; zudem wollen Umfragen belegen, dass das Interesse bei den etwa 40% an Außenpolitik Interessierten eher vage und allgemein sei und konkrete außenpolitische Themen nicht zu dem gehörten, was die Befragten für besonders wichtig hielten. Die Mehrheit der Befragten erwarteten von ihren Politikern mehr innen- als außenpolitisches Handeln,

⁸¹² Abromeit 1994, S. 175ff.

⁸¹³ Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 163.

⁸¹⁴ Vgl. Güllner 2003, S. 55f.

⁸¹⁵ Vgl. Brettschneider 1998, der allerdings einräumt, dass die politische Meinungsführerschaft der Politiker den Einfluss der öffentlichen Meinung auf Außenpolitik überwiegt. Zum Verhältnis zwischen öffentlicher Meinung und außenpolitischen Entscheidungsträgern vgl. auch Risse-Kappen 1991 und Shiraev 2000.

⁸¹⁶ An erster Stelle rangierten dabei „gute Beziehungen zu möglichst vielen Ländern“ und „Unterstützung für die deutsche Außenwirtschaft“, vgl. Piel 1998. Eine Studie von Brettschneider zeigt auf, dass es bei außenpolitischen Themen größere Übereinstimmung zwischen der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung und den parlamentarischen Handlungen gibt als bei innen- und wirtschaftspolitischen Fragen, wobei die Korrelation bei Regierungserklärungen und öffentlicher Meinung am stärksten war. Politisches Handeln stimmt laut der Studie vor allem dann mit der öffentlichen Meinung überein, wenn sich in der Bevölkerung ein Konsens zu einem Thema herausgebildet hat. Ist die öffentliche Meinung polarisiert, ist die Kongruenz geringer, Vgl. Brettschneider 1998.

und das außenpolitische Handeln werde für die Bevölkerungsmehrheit zunehmend unfassbarer.⁸¹⁷ Damit fühlen sich jene Autoren bestätigt, die in Anlehnung an den „Almond-Lippmann Konsensus“ den Einfluss von gesellschaftlichen Akteuren über die öffentliche Meinung als unbedeutend einschätzen.⁸¹⁸ Es gibt jedoch auch gegenteilige Argumentationen in der Literatur und der Umfrageforschung: So unternahmen PAGE/SHAPIRO (1992) mit dem Ansatz des „Rational Public“ den Versuch, die Annahmen des Almond-Lippmann-Konsenses zu widerlegen und den außenpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung Konsistenz, Beständigkeit und Rationalität zu bescheinigen.⁸¹⁹ Tendenziell wird in der Literatur eine Zunahme an Interesse, Informiertheit und Beständigkeit der Bevölkerungsmeinungen zur Außenpolitik behauptet.⁸²⁰ So sei beispielsweise die Entwicklung in der Sowjetunion/Russland seit der Umbruchzeit 1989/90 auf ein dauerhaft hohes Interesse in der Bevölkerung gestoßen.⁸²¹ Außerdem hätten die Vervielfältigung der außenpolitischen Optionen seit dem Ende des Kalten Krieges und die zunehmenden Möglichkeiten zur Verbreitung von Informationen durch Internet und Rundfunk die Rolle der öffentlichen Meinung und der Medien erhöht.⁸²² Allerdings wird in der Literatur auf eine Diskrepanz zwischen der öffentlichen Meinung und der von Politikern – oft selektiv und auf unsicheren Quellen (Umfragen) beruhenden – wahrgenommenen öffentlichen Meinung hingewiesen.⁸²³ Zudem wird argumentiert, dass die Meinungsführerschaft der Politik die demokratische Legitimation der Außenpolitik überwiegt. Die öffentliche Meinung setzt der Außenpolitik laut BRETTSCHEIDER (1998) lediglich Grenzen – und zwar nur dann, wenn die Bevölkerung ein Thema als besonders wichtig einstuft, und nur in den Phasen des agenda-setting und der Ratifikation. Dahingehend sei die Bedeutung der öffentlichen Meinung im Verhandlungs- und Umsetzungsprozess der Außenpolitik gering.⁸²⁴ Auch SHIRAEV (2000, S. 297f.) argumentiert, dass die öffentliche Meinung vor allem beim agenda-setting eine Rolle spielt, indem sie ein entsprechendes „policy climate“ schafft. Die medienvermittelte öffentliche Meinung schränkt den außenpolitischen Handlungsrahmen der Bundesregierung laut OPPERMANN/HÖSE (2007, S. 55ff.) nicht gleichförmig ein, sondern in Abhängigkeit von der jeweiligen Entscheidungssituation: als Erfolg versprechende Kriterien für eine starke Bedeutung der öffentlichen Meinung werden eine hohe Saliens des Themas in der Öffentlichkeit, ein hoher Nachrichtenwert, ein Elitendissens und ein großer öffentlicher Konsens zum Thema genannt.

Es soll noch auf einen letzten Aspekt hingewiesen werden: Häufig wird in der Literatur diskutiert, dass die Medienpräsenz für „public interest“-Gruppen beziehungsweise NGOs wichtiger ist, als die direkte Einwirkung auf die Ministerialbürokratie durch Vorsprachen und Netzwerke, welche Unternehmen und deren Verbände wiederum präferierten.⁸²⁵ HELLMANN/BAUMANN/WAGNER (2006, S. 164)

⁸¹⁷ Vgl. Piel 1998, der sich auf Umfragen des Allensbacher Instituts von 1979 und 1996 bezieht.

⁸¹⁸ So Bierling 2005, S. 60ff. Der Almond-Lippman-Konsensus wurde in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts formuliert und besagte, dass die öffentliche Meinung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen unbeständig und inkohärent und daher ein zu vernachlässigender Faktor sei. Die klassischen Werke sind Lippmann 1922 und 1925, und Almond 1950.

⁸¹⁹ Vgl. Weller 2000, S. 111ff.

⁸²⁰ Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 184.

⁸²¹ In repräsentativen Forsa-Umfragen zu den drei wichtigsten Themen des Tages wurde „die Entwicklung in Russland“ 1992 in 48, 1993 in 42, 1994 in 33, 1995 in 48, 1996 in 49 Wochen und 1999 in 17 Wochen als wichtiges Thema genannt; Grund dafür war laut GÜLLNER (2003, S. 53ff.) die Wahrnehmung Russlands als Dauerkonfliktregion. GÜLLNER zeigte auch, dass außenpolitische Themen längerfristige Aufmerksamkeit erlangen, während innenpolitische und gesellschaftliche Themen eher kurzfristig die Aufmerksamkeit der Bevölkerung erregen.

⁸²² Nacos/Shapiro/Isernia 2000, S. 1f.

⁸²³ Ebd., S. 14f.; Holsti 2000, S. 214ff.

⁸²⁴ Brettschneider 1998, S. 224f.

⁸²⁵ So Brettschneider 1998, S. 217; Hartmann 1998, S. 250f.;

argumentieren jedoch, dass das Mobilisierungspotenzial der Öffentlichkeit für alle Interessengruppen eine wichtige Bedingung für ihren Einfluss ist.

Es bleibt festzuhalten, dass es zahlreiche empirische Variationen in der Darstellung des Dreiecksverhältnisses Politiker – Medien – öffentliche Meinung gibt.⁸²⁶ Insgesamt betrachtet stellt die Mobilisierung der Öffentlichkeit eine nicht zu verachtende indirekte Einflussmöglichkeit von gesellschaftlichen Akteuren dar. Als weniger bedeutsame Möglichkeit zur Artikulation der gesellschaftlichen Akteure sollen abschließend noch die politischen Parteien und parteinahen Stiftungen genannt werden. Diese sind zwar in der vorliegenden Arbeit selbst als gesellschaftliche Akteure konzipiert; sie können aber auch als Einflusskanäle beispielsweise für NGOs dienen. Die gesellschaftliche Verankerung der politischen Parteien wird zwar in außenpolitischen Fragen als begrenzt eingeschätzt.⁸²⁷ Allerdings gibt es in Parteien oftmals personelle Verbindungen zu Verbandsvertretern, die bis hin zu Personalunionen reichen können. Darüber hinaus sind die Spitzenpolitiker der Regierungsparteien, wie oben dargestellt, die zentralen Akteure in den auch in außenpolitischen Fragen wichtigen Koalitionsrunden. Mit den politischen Stiftungen existieren Partner für gesellschaftliche Akteure, die die Außenpolitik der Bundesregierung unterstützen oder (aus oppositioneller Sicht) konterkarieren können.⁸²⁸ So können beispielsweise NGOs gemeinsam mit politischen Stiftungen in einem Land bestimmte Projekte durchführen, die ihre außenpolitischen Präferenzen zum Ausdruck bringen.

Festzuhalten bleibt, dass sich den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren einige direkte und indirekte Einwirkungsmöglichkeiten auf außenpolitische Entscheidungen bieten. OPPERMANN/HÖSE (2007, S. 61) bezeichnen diese prägnant als „inside-lobbying“ und „outside-lobbying“. Sie sind in Abbildung 20 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

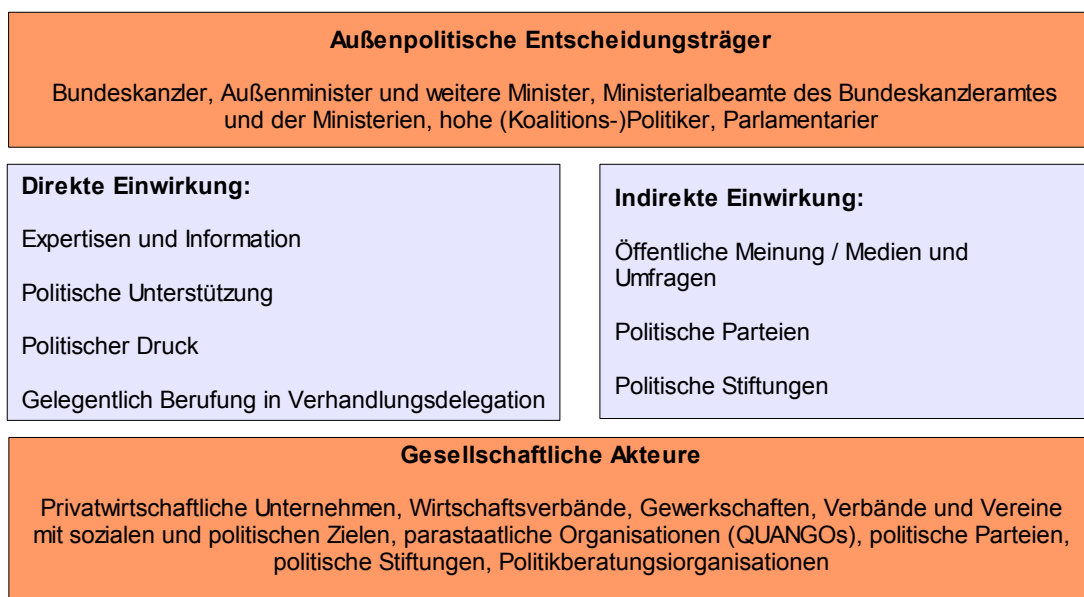


Abb. 20: Gesellschaftliche Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess

Eigene Darstellung mit Bezug zu Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 163.

⁸²⁶ Dies diskutiert auch PAGE (2000) in seinem Aufsatz. WELLER (2000, S. 162ff.) argumentiert aus einer konstruktivistischen Perspektive gar, dass die Massenmedien internationale Ereignisse nicht nur mithilfe von Nachrichtenkriterien filtern, sondern dass die Öffentlichkeit ebenso wie die politischen Akteure eine massenmedial konstruierte internationale Politik vorgesetzt bekommen.

⁸²⁷ Vgl. Bartsch 1998.

⁸²⁸ Vgl. Rode 1996, S. 65ff; Bartsch 1998a, S. 193 und 195.

Ungeachtet der theoretischen Möglichkeiten zur Einflussnahme von gesellschaftlichen Akteuren auf außenpolitische Entscheidungsprozesse ist es eine in der Forschung umstrittene Frage, wie groß ihre Bedeutung tatsächlich ist. In der Literatur werden eine Reihe von Kriterien diskutiert, welche die Bedeutung des Einflusses von gesellschaftlichen Akteuren zu bestimmen versuchen.

In Anlehnung an OLSENS These der unterschiedlichen Organisationsfähigkeit von Interessen wird argumentiert, dass die Zahl und die Bedeutung der aktiven Interessengruppen in der Außenpolitik deshalb geringer sei als in der Innenpolitik, weil viele außenpolitische Entscheidungen eine große Zahl von Bürgern in sehr allgemeiner und wenig spezifischer Weise betreffen.⁸²⁹ Die Organisationsfähigkeit einer Interessengruppe steige dann, wenn es sich um kleine, homogene Gruppen mit einem konzentrierten Interesse handle. Als weitere Kriterien für den außenpolitischen Einfluss von Interessengruppen werden in der Literatur die Fähigkeit zur situativen Mobilisierung – die von der inhaltlichen Betroffenheit abhängt –, der Zugang zu Entscheidungsträgern, und schließlich materielle, personelle und ideelle Ressourcen wie Expertise und Legitimationsleistungen, genannt.⁸³⁰ Wie bereits weiter oben angedeutet, sind wichtige Informations- und Unterstützungsleistungen von gesellschaftlichen Gruppen eine entscheidende Bedingung für die Bedeutung von Interessengruppen im außenpolitischen Entscheidungsprozess, da hier für die außenpolitischen Entscheidungsträger ein greifbarer Nutzen entsteht. Als mögliche Bestimmungskriterien für das Ausmaß des Einflusses eines gesellschaftlichen Akteurs auf außenpolitische Entscheidungsprozesse sollen in der vorliegenden Studie die Organisationsfähigkeit, Ressourcen (einschließlich Informationen), der Zugang zu den Entscheidungsträgern und die Fähigkeit zur situativen Mobilisierung aufgrund von Betroffenheit einbezogen werden.

Eine große Zahl von Autoren sieht die Außenpolitik in Anlehnung an THEODOR ESCHENBURGS „Herrschaft der Verbände“ (1963) zunehmend zum Spielball gesellschaftlicher Akteure werden. Die Konnotationen reichen von „Autonomiegewinn der gesellschaftlichen Akteure“ (Bittner 2009) und „Vergesellschaftung der Politik“ über „Plebiszitarisierung der Politik“ durch die Medien (Gergen 1990) bis hin zu „Privatisierung der Weltpolitik“ (Brühl et. al 2001).⁸³¹ Dabei stehen sich negative und positive Bewertungen gegenüber: Während beispielsweise GERGEN (1990) die Instrumente der Diplomatie durch die mediale „Veröffentlichung“ der Politik eingeschränkt sieht, fordert BITTNER (2009), das Potenzial von nicht-staatlichen Akteuren – ihr Fachwissen, ihre Flexibilität und ihre Ressourcen – stärker für die Beratung, Verhandlung und Durchführung von Außenpolitik zu nutzen. HENNIS (1999, S. 97ff.) sieht die Verbände gegenüber unabhängigen Sachverständigen, den Bundesländern, dem Parlament und der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsprozess unverhältnismäßig privilegiert und kritisiert, dass der relativ großen Möglichkeit der politischen Einflussnahme der Verbände keine entsprechende politische Verantwortung gegenübersteht und ihr Einfluss der Öffentlichkeit weitgehend entzogen ist.

Schließlich ist es eine empirische Frage, inwieweit die gesellschaftlichen Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Außenpolitik nutzen. Im folgenden Abschnitt soll jedoch zunächst das Spektrum der gesellschaftlichen Akteure aufgezeigt werden.

⁸²⁹ Vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 157f. MANCUR OLSEN entwickelte die These, dass Interessen umso organisationsfähiger sind, je spezifischer das Interesse und je geringer die Zahl der potenziell Begünstigten ist, vgl. Olsen 1992.

⁸³⁰ Zu den Kriterien für die außenpolitische Bedeutung vgl. u.a. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 164, und Oppermann/Höse 2007, S. 162. JÄGER/BECKMANN (2007, S. 22f.) betrachten neben der Betroffenheit einer gut organisierten Interessengruppe eine geschlossene öffentliche Meinung und die Dringlichkeit eines Themas in der Öffentlichkeit als entscheidende Faktoren.

⁸³¹ Einen gewachsenen Einfluss von gesellschaftlichen Akteuren sehen auch MAULL (1997, S. 1256) und BROZIUS/TAKE/WOLF (2003).

7.2.4 Das Spektrum der gesellschaftlichen Akteure

Schließlich soll noch erläutert werden, was unter gesellschaftlichen Akteuren zu verstehen ist, da dies in der Literatur durchaus nicht einhellig definiert ist. In ihrem Politiknetzwerkkonzept unterscheiden BIENEN/FREUND/RITTBERGER (1999) zwischen politisch-administrativen und privaten Akteuren im außenpolitischen Entscheidungsprozess.⁸³² Dem liberalen Ansatz folgend müssen die als politischen – nämlich durch Wahlen legitimierte –, sowie größtenteils auch die administrativen Akteure – welche eine formal-legale Aufgabenzuweisung durch die politischen Akteure erfahren, als Teile der Entscheidungsstruktur verstanden werden. Als private Akteure zählt das Politiknetzwerkkonzept privatwirtschaftliche Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften sowie soziale und politische Interessengruppen auf. Einen Sonderfall bilden die von BIENEN/FREUND/RITTBERGER bei den administrativen Akteuren eingereihten „parastaatlichen Akteure“, die in der Grauzone zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren angesiedelt sind. Parastaatliche oder auch als „quasi-non-gouvernemental organizations“ (QUANGOs) bezeichnete Akteure zeichnen sich dadurch aus, dass sie zwar formal private Akteure sind, aber in hohem Maße öffentliche Aufgaben wahrnehmen und/oder durch öffentliche Finanzierung in gewissem Maße an die politischen Akteure gebunden sind.⁸³³ Diese Akteure werden hier als private Akteure in die Analyse einbezogen. Ebenfalls in der Grauzone zwischen Gesellschaft und Staat, allerdings mit Sonderrollen in der außenpolitischen Entscheidungsstruktur, befinden sich politische Parteien, politische Stiftungen sowie Politikberatungsorganisationen. Diese sind zwar – wie im vorherigen Abschnitt dargestellt – zum einen Kanäle für gesellschaftliche Akteure wie Unternehmen oder Verbände zu den außenpolitischen Entscheidungsträgern; zum anderen sind sie aber selbst gesellschaftliche Akteure, deren Rolle in der bundesdeutschen Außenpolitik hier kurz erläutert werden soll.

Politische Parteien sind als Vereinigungen dem soziokulturellen System der Gesellschaft zugehörig, artikulieren deren Interessen politisch und bringen sie in das politische System ein.⁸³⁴ Der Einfluss von Parteien auf Außenpolitik ist allerdings aus mehreren Gründen schwierig zu bestimmen.⁸³⁵ Außenpolitische Strukturen der Parteien sind die Bundestagsfraktionen, welche auch an den wichtigen Koalitionsrunden beteiligt sind, die Parteivorstände, die außenpolitischen beziehungsweise internationalen Abteilungen in den Parteizentralen sowie – im unmittelbaren Umfeld der Parteien – die Parteistiftungen. Diese verschiedenen Handlungsebenen sind miteinander vor allem informell vernetzt. Eine gewisse außenpolitische Bedeutung wird vor allem den Regierungsparteien zugeschrieben, deren Einfluss in Koalitionsregierungen geltend gemacht werden kann, insbesondere in Form von innen- und parteipolitisch motivierter „Komplementärdiplomatie“ des Bundeskanzlers am Außenminister vorbei.⁸³⁶ In diesem Zusammenhang führen einige Autoren eine allgemein wachsende „Parteipolitisierung“ und In-

⁸³² Vgl. Rittberger (Hrsg.) 2001, S. 84ff. und Bienen/Freund/Rittberger 1999.

⁸³³ Ein Beispiel ist der TÜV, ein privater Verein, der aber unter anderem die staatlich vorgeschriebene Automobil-Prüfplakette vergibt. Auch die meisten Kulturmittlerorganisationen wie der DAAD oder das Goethe-Institut fallen in diese Kategorie, weil sie vorwiegend öffentlich finanziert werden und vom Auswärtigen Amt als Mittler der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik beauftragt wurden. Vgl. Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 156.

⁸³⁴ Mandatsträger der politischen Parteien übernehmen im Staat aber auch politische Verantwortung; insofern haben politische Parteien ein doppeltes Funktionsprofil und bewegen sich zwischen Staat und Gesellschaft.

⁸³⁵ Gründe sind die Doppelfunktion von Parteien, die Multilateralisierung und Verkomplizierung von politischen Entscheidungsprozessen und die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten von Oppositions- und Regierungsparteien, vgl. Bartsch 1998, S. 167f.

⁸³⁶ Vgl. Wagner 1998, der als Motive dafür die inhaltliche Besetzung von Themen durch das Bundeskanzleramt und die eigenständige Profilierung des Bundeskanzlers gegenüber dem Außenminister sieht. Auch BARTSCH (1998, S. 168 und 173) sieht die relativ hohe außenpolitische Bedeutung der Regierungsparteien.

formalisierung exekutiver Entscheidungsprozesse in der deutschen Koalitionsdemokratie an.⁸³⁷ Insgesamt wird den Parteien aber nur ein geringer Einfluss auf die außenpolitische Gestaltung zugeschrieben. BARTSCH (1998) argumentiert, der parteipolitische Einfluss auf Außenpolitik sei vor allem deshalb begrenzt, weil die Parteiprogrammatik nicht bruchlos in Regierungspolitik umgesetzt werde.⁸³⁸ Andere Autoren verweisen auf die starke Lenkbarkeit der Partei durch ihre Spitze – und damit auf ihre geringe gesellschaftliche Verankerung in außenpolitischen Fragen – sowie auf das eher begrenzte außenpolitische Themenspektrum von Parteien.⁸³⁹ OVERHAUS/SCHIEDER (2002) argumentieren, dass nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die deutsche (partei-)politische Elite Außenpolitik nicht gerade an der Spitze der Themenhierarchie stehe und daher beispielsweise in Wahlkampfprogrammen außenpolitische Themen in der Regel nur knapp am Schluss zu finden sind. Darüber hinaus sei der außenpolitische Grundsatzkonsens der Parteien viel größer, als beispielsweise die Debatte um den Irakkrieg 2002/2003 vermuten ließ.⁸⁴⁰ Unabhängig von diesen Einschränkungen dürfen Parteien als Aggregatoren gesellschaftlicher Interessen aber als Akteure nicht ausgeklammert werden.

Auch die politischen Stiftungen gelten als ambivalente „Grenzgänger“ zwischen Gesellschafts- und Staatswelt.⁸⁴¹ Sie pflegen ihre eigenen internationalen Beziehungen zu ausländischen Partnern, verfügen über zahlreiche Büros im Ausland und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Pluralisierung deutscher Außenpolitik.⁸⁴² Die Parteistiftungen sind mit den Parteien, dem Bundestag, einzelnen Ministerien (vor allem dem BMZ und dem Auswärtigen Amt) sowie – für die der jeweiligen großen Regierungspartei nahe stehende Stiftung – dem Bundeskanzleramt und dem Bundeskanzler mehr oder weniger informell vernetzt.⁸⁴³ Damit ergänzen und erweitern sie die Informations- und Kommunikationsbasis der staatlichen außenpolitischen Akteure. Darüber hinaus leisten Stiftungen in Einzelfällen auch einen unmittelbaren Beitrag zur Außenpolitik, wenn sie auf zentrale politische Weichenstellungen in anderen Staaten maßgeblich Einfluss nehmen.⁸⁴⁴

Schließlich spielt die Politikberatung aufgrund der tief greifenden Wandlungen des zeitgenössischen internationalen Systems, dessen herabgesetzter Berechenbarkeit und aufgrund der wachsenden internationalen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland eine zunehmende Rolle in der Außenpolitik.⁸⁴⁵ Wissenschaftliche Impulse erhöhen nicht nur die Sachkenntnis der Entscheidungsträger, sondern auch die Pluralität von Argumenten und Positionen.⁸⁴⁶ Spitzenpolitiker, Ministerialbeamte und Parlamentarier greifen zunehmend auf solche Ressourcen zurück, weil ihre außenpolitische Tagesrou-

⁸³⁷ U.a. Wagner 1998, S. 35, und Manlow 1996.

⁸³⁸ Vgl. Bartsch 1998, S. 183. Weitere Argumente sind für BARTSCH, dass die Parteien an gesellschaftlicher Bindung verlören und ihr nationalstaatlicher Handlungsrahmen an Entscheidungskompetenzen einbüße.

⁸³⁹ So argumentieren u.a. Oppermann/Höse 2007, S. 59ff.

⁸⁴⁰ So das Fazit von Overhaus/Schieder 2002.

⁸⁴¹ Bartsch 1998a, S. 185. Es handelt sich – in Anlehnung an die im Bundestag vertretenen Parteien – um die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNSf), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die 1997 gegründete Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) sowie die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS).

⁸⁴² Bartsch 1998a, S. 185.

⁸⁴³ Die Stiftungen erhalten für ihre Projektarbeit vom BMZ und dem Auswärtigen Amt Finanzierungshilfen, sie dienen als Informationsquellen und Kontaktbörsen und sind oft Ansprechpartner bei Auslandsreisen von Vertretern der Regierung, der Ministerien oder des Parlaments, vgl. Bartsch 1998a.

⁸⁴⁴ Ebd., S. 194. Als Beispiele führt BARTSCH die Einflussnahme auf den politischen Wandel in Portugal und Spanien in den 1970er Jahren und die Stärkung der demokratischen Opposition in Chile während der Diktatur Augusto Pinochets an.

⁸⁴⁵ Die wichtigsten Politikberatungsinstitutionen in Deutschland sind die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), das Osteuropa- und das Südost-Institut, die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), das Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), und das Deutsche Übersee-Institut in Hamburg (seit 2006 GIGA German Institute of Global and Area Studies). Hinzu kommen in Einzelfällen die Forschungs- und Beratungsstellen der politischen Stiftungen sowie einzelne Wissenschaftler aus dem Universitätsbereich, vgl. Mols 1998, S. 257ff.

tine wenig Zeit für distanzierte Reflexion bietet. Die Vernetzung zwischen Politikberatung und Politik reicht von Stellungnahmen auf Anforderung von Administration oder Parlament über Sachgespräche und Vorträge, Positionspapiere und Studiengruppen bis hin zu permanenten, informellen und teilweise vertraulichen Kontakten. Der Stellenwert der Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozess hängt stark von personellen und situativen Konstellationen ab. Zwar können auf zahlreichen Gebieten substantielle Einflüsse aus der Politikberatung nachgewiesen werden; insgesamt wird die Bedeutung der außenpolitischen Beratung – gemessen an den personellen und finanziellen Ressourcen – jedoch als eher bescheiden bewertet.⁸⁴⁷ Einige Autoren sehen die Bedeutung von externen Beratern auf außenpolitische Entscheidungsprozesse allerdings wachsen.⁸⁴⁸

Zusammenfassend sollen in dieser Arbeit und den ausgewählten Fallstudien folgende gesellschaftlichen Akteure Berücksichtigung finden:

- privatwirtschaftliche Unternehmen,
- Wirtschaftsverbände,
- Gewerkschaften,
- soziale und politische Interessengruppen (Verbände und Vereine),
- parastaatliche Organisationen (QUANGOs),
- politische Parteien,
- politische Stiftungen,
- Politikberatungsorganisationen.

7.3 Arbeitshypothesen

Entsprechend dem skizzierten Theoriegerüst des liberalen Ansatzes der Außenpolitikanalyse werden die außenpolitischen Präferenzen einer Regierung, bevor sie in bilaterale Interaktionen (Verhandlungen) eingebracht werden, zunächst in einem Entscheidungsfindungsprozess unter maßgeblicher Mitwirkung von gesellschaftlichen Akteuren gebildet. Gegenstand der Analyse ist daher das Zustandekommen von russlandpolitischen Politikpräferenzen der Bundesregierung. Ausgangspunkt ist die liberale Kernannahme, dass die Bundesregierung mit ihren russlandpolitischen Politikpräferenzen das Ergebnis eines innergesellschaftlichen Kräftespiels um die Durchsetzung von Interessen repräsentiert. Dabei wird entsprechend der akteurszentrierten Perspektive davon ausgegangen, dass die strukturellen Gegebenheiten im (außen)politischen Entscheidungsprozess in Deutschland die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme von gesellschaftlichen Akteuren vorgeben.

⁸⁴⁶ Ebd., S. 253. Konkret erfüllt die Politikberatung die Funktionen Problemidentifikation und Frühwarnung, Interessen- und Konfliktvermittlung, Evaluierung und Legitimation, Sensibilisierung für Politiker und Diplomaten und Vermittlung zwischen Politik und Öffentlichkeit, vgl. ebd.

⁸⁴⁷ Vgl. Mols 1998, S. 262f. Weiterführend zur Politikberatung: Müller 2007, und Gellner 1995.

⁸⁴⁸ So Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 57f.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Strukturen des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in Deutschland sowie dem wissenschaftlichen Diskussionsstand um die Bedeutung von gesellschaftlichen Akteuren im außenpolitischen Entscheidungsprozess ist daher von Interesse, in welchem Ausmaß gesellschaftliche Akteure Einfluss auf die ausgewählten außenpolitischen Entscheidungsprozesse geübt haben.

Folgende Arbeitshypothesen sollen überprüft werden:

- Die russlandpolitischen Politikpräferenzen der Bundesregierung repräsentieren die durchsetzungstärksten gesellschaftlichen Interessen.
- Die Durchsetzungsfähigkeit eines gesellschaftlichen Akteurs ist umso größer, je mehr er die Kriterien Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Zugang zu den Entscheidungsträgern und situative Mobilisierung erfüllt.

Desweiteren interessiert die Art und Weise, *wie* sich die gesellschaftlichen Akteure in die außenpolitischen Entscheidungsprozesse einbringen. Darüber gibt es – wie oben dargestellt – nicht wenig Literatur, die den Fragen nach den außenpolitischen Kompetenzträgern und den tatsächlichen Einflusskanälen gesellschaftlicher Akteure nachgeht. Da die gewählte Methodik eine verlässliche Untersuchung der Entscheidungsprozesse selbst – und mithin dieser Aspekte – nicht zulässt, können sie nur marginal in den jeweiligen Fallbeispielen mit behandelt werden. Wenngleich eine methodisch fundierte Bewertung nicht möglich ist, sollen folgende Fragen im Lichte der zur Verfügung stehenden Informationen in den jeweiligen Fallbeispielen mit beleuchtet werden: Versuchen die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess, auf die außenpolitischen Entscheidungsträger, insbesondere auf die Ministerialbürokratie und die Regierungsparteien, direkt einzuwirken? Versuchen sie darüber hinaus, durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit auf die Themensetzung (agenda-setting) und das Meinungsklima in der Öffentlichkeit entsprechend ihren Interessen einzuwirken? In Kapitel 11 werden die Ergebnisse hinsichtlich dieser Vermutungen in Form eines Exkurses zusammenfassend dargestellt.

7.4 Die Mikro-Ebene: Entscheidungsprozess und -ergebnis

In den folgenden Kapiteln soll – exemplarisch an drei Fallbeispielen aus dem Bereich der deutschen Russlandpolitik – die Erklärungskraft des liberalen Außenpolitikansatzes überprüft werden. Dabei wird aus dem theoretischen Blickwinkel heraus ein Einfluss von gesellschaftlichen Akteuren auf Außenpolitik grundsätzlich angenommen. Es soll versucht werden, den Kausalzusammenhang zwischen den gesellschaftlichen Strukturen und Interessen (= unabhängige Variable) und Außenpolitik (= abhängige Variable) darzustellen. Dabei gibt es allerdings eine Reihe von Einschränkungen. Zum einen gibt es intervenierende Variablen wie Normen und Werte, Bürokratien und Organisationsformen oder Machtfaktoren, die in der vorliegenden Untersuchung nicht hinreichend isoliert werden können. Außerdem gilt zu berücksichtigen, dass auch der Einfluss der gesellschaftlichen Akteure innerhalb des komplexen Akteurs- und Entscheidungsgeflechts analytisch nur schwer isolierbar ist und „Einfluss“ selbst auch

nicht unmittelbar messbar ist.⁸⁴⁹ Mit Blick auf die vorangestellten Definitionen von Außenpolitik (Kapitel 2) und die Auseinandersetzungen des Liberalismus um das Verhältnis von nationalen und zwischenstaatliche Verhandlungsebene (Abschnitt 7.1) wird ein weiteres methodisches Problem offenbar: Wenngleich der außenpolitische Entscheidungsprozess – laut liberalem Theoriegerüst – ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene stattfindet und zwischenstaatliche Interaktionen zunächst ausgeklammert sind, können die möglichen Einwirkungen der russischen Verhandlungsposition nicht vollkommen herausgelöst werden. Außenpolitische Entscheidungsprozesse sind in der Regel langwierige, komplexe und zum Teil „im Hinterzimmer“ stattfindende Vorgänge, wobei den Entscheidungsträgern normalerweise ihre Verhandlungsposition ebenso wie die des Verhandlungspartners bekannt ist und permanent Anpassungsprozesse stattfinden, welche nicht in ihrer ganzen Komplexität dargestellt werden können. Die Frage, inwieweit bereits die Entscheidungsfindung der deutschen Verhandlungsposition von den russischen Politikpräferenzen mitgeprägt wurde, kann die vorliegende Studie letztlich nicht beantworten. Grundsätzlich muss sich der Liberalismus mit seinem theoretischen Dilemma auseinander setzen, wie er die nationalstaatliche Präferenzbildung und die zwischenstaatliche Interaktion analytisch trennen kann, um seine Annahmen einer empirischen Überprüfung besser zugänglich zu machen.⁸⁵⁰ Als weitere Einschränkung muss bedacht werden, dass der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Strukturen und Interessen einerseits und Außenpolitik andererseits kein einfacher und linearer ist: Wie weiter oben bereits geschildert, interagieren staatliche und gesellschaftliche Akteure in der außenpolitischen Entscheidungsfindung auf komplexe Art und Weise und bilden dabei ein Geflecht an Kommunikation, Koordination, Kooperation und Abgrenzung. Dies führt auch zur größten methodischen Herausforderung: Der Entscheidungsprozess selbst, der die Aktivitäten der gesellschaftlichen Akteure beinhaltet, kann nicht vollständig dargestellt werden, wie im folgenden erläutert wird.

Die Prozessanalyse unterscheidet drei Phasen eines Entscheidungsprozesses: den Prozessinput, die Prozessaktivität (der Entscheidungsprozess selbst) und den Prozessoutput (das Entscheidungsergebnis).⁸⁵¹ Unter Prozessinput wird verstanden, *welche* Akteure sich mit *welchen* Interessen *wie* an dem Entscheidungsprozess beteiligen. Da der Analyse die oben dargestellte akteursorientierte Variante liberaler Außenpolitikanalyse zugrunde liegt, sind die Interessen der gesellschaftlichen Akteure der maßgebliche Erklärungsfaktor für das außenpolitische Verhalten der Bundesregierung, während die Zugangs- und Entscheidungsstrukturen lediglich Möglichkeiten und Schranken für das Handeln der gesellschaftlichen Akteure darstellen. Die Prozessaktivität stellt den formalen, aber auch informellen Ablauf des Entscheidungsprozesses und die Verbindungen der beteiligten Akteure zueinander dar. Im Prozessoutput wird schließlich gefragt, welche(e) Akteur(e) sich gegen andere Akteure durchgesetzt hat/haben, indem das Entscheidungsergebnis mit dem Prozessinput der beteiligten gesellschaftlichen Akteure abgeglichen wird. An dieser Stelle interessiert auch, welche Kriterien die Durchsetzungsfähigkeit von gesellschaftlichen Akteuren am ehesten bestimmen. In Abbildung 21 sind die Prozessanalyse und die darin interessierenden Fragestellungen noch einmal zusammenfassend dargestellt.

⁸⁴⁹ Zur Frage der analytischen Isolation vgl. Bierling 2005, S. 58, und zur Frage von Einfluss und Interaktion vgl. u.a. Bienen/Freund/Rittberger 1999, und Hellmann/Baumann/Wagner 2006, S. 153ff. und 160ff.

⁸⁵⁰ Weitere Überlegungen zu dieser Frage vgl. Kapitel 12.

⁸⁵¹ Im angloamerikanischen Sprachraum wird von *process tracing* – dem „Nachzeichnen von Prozessen“ – gesprochen.



Abb. 21: Die Prozessanalyse von außenpolitischen Entscheidungen

(Eigene Darstellung)

Der Kern der Prozessanalyse, die Untersuchung der Prozessaktivitäten, erfordert eine lückenlose und wahrheitsgetreue Nachzeichnung aller Interaktionen der Beteiligten des Entscheidungsprozesses.⁸⁵² Das heißt, genau darstellen zu können, *wer wann was mit wem und mit welchen Folgen* besprochen oder ausgehandelt hat. CHECKEL (2005) weist auf das hohe Maß an Daten hin, welches eine gründliche Prozessanalyse erfordert. Zum anderen konstatiert er, dass in einer Prozessanalyse eine Reihe von kausalen Zwischenschritten untersucht werden, welche aus der zugrunde liegenden Theorie abgeleitet werden müssten.⁸⁵³ Das zur Verfügung stehende Material hat jedoch nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich der detaillierten Akteursbeziehungen während des Entscheidungsprozesses – Interviews und Eigenpublikationen der Akteure sind immer subjektiv, und ihr Wahrheitsgehalt muss in Frage gestellt

⁸⁵² CHECKEL (2005, S. 4) und BENNETT/GEORGE (1997) erläutern, inwiefern die Prozessanalyse vor allem das Geschehen zwischen input und output beleuchtet.

⁸⁵³ Checkel 2005, S. 3f. und 16f., ähnlich Bennett/George 1997.

werden. Jeder Versuch, die formellen und insbesondere die informellen Beziehungen und Interaktionen der beteiligten Akteure im Entscheidungsprozess abbilden zu wollen, muss aufgrund der genannten praktischen Probleme ein unvollständiges und vielleicht sogar falsches Bild ergeben. Daher wäre der Anspruch, durch das Transparent-Machen der Entscheidungsprozesse einen „harten Beweis“ zur Einflussnahme gesellschaftlicher Akteure zu führen, von vornherein obsolet. Eine ordentliche Prozessanalyse wäre also nicht nur sehr aufwändig, sondern hinsichtlich ihrer Aussagekraft auch fragwürdig.

Als methodisches Hilfsmittel wird daher eine Kongruenzanalyse vorgenommen, die den Entscheidungsprozess selbst, also den Raum zwischen Ursache und Wirkung, ausblendet. Es findet lediglich ein Abgleich zwischen Prozessinput – den beteiligten Akteuren und ihren Interessen – und Prozessoutput – dem Entscheidungsergebnis – statt. Aus inhaltlichen Kongruenzen zwischen Interessenlagen und dem Entscheidungsergebnis oder Teilaspekten des Entscheidungsergebnisses wird auf einen Einfluss dieser gesellschaftlichen Akteure geschlossen, ebenso wie fehlende Kongruenzen auf keinen Einfluss hindeuten. Hingenommen muss bei dieser Methode lediglich die logische Einschränkung der „equifinality“: Die Korrelation zwischen gesellschaftlichem Einfluss und außenpolitischen Entscheidungen kann auch eine Scheinbeziehung sein, da verschiedene kausale Prozesspfade zu dem gleichen Ergebnis führen können. So könnten in der vorliegenden Studie sowohl die Aktivitäten gesellschaftlicher Akteure als auch andere Faktoren wie die Werte und Normen der politischen Entscheidungsträger zu einem gleichen Entscheidungsergebnis geführt haben, ohne, dass dies letztlich geklärt werden kann.⁸⁵⁴

In der vorliegenden Untersuchung werden also inhaltliche Kongruenzen beschrieben, die durch einen input-output-Abgleich sichtbar gemacht werden sollen. Für das „Wie“ des gesellschaftlichen Inputs gilt die gleiche methodische Einschränkung wie für die gesamte Prozessaktivität: Es ist nicht vollständig darstellbar und wird daher ebenso wie die Prozessaktivität, also Aktionen und Interaktionen von und zwischen Akteuren, lediglich anhand des zur Verfügung stehenden Materials mit beschrieben. Da die Zugangsstrukturen und der Ablauf der außenpolitischen Entscheidungen entsprechend dem theoretischen Grundverständnis in dieser Arbeit in allen Fällen gleich sein müsste, werden diese Aspekte für alle Fälle gleichermaßen als gegeben vorausgesetzt – entsprechend der Darstellung in Abschnitt 7.2. Auf Besonderheiten im jeweiligen Fall wird jedoch eingegangen werden, da der Zugang zu den Entscheidungsträgern als wichtiges Kriterium der Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs mit überprüft werden soll. Folgende Forschungsfragen werden in den jeweiligen Fallbeispielen gestellt:

Prozessinput: Wie viele und welche gesellschaftlichen Akteure sind beteiligt ? Welche Interessen haben sie ? Welche direkten und indirekten Möglichkeiten der Einflussnahme nutzen sie, um ihre Interessen einzubringen?

Prozessoutput und Kongruenzanalyse: Was war das Entscheidungsergebnis ? Welche Interessen welcher gesellschaftlichen Akteure finden sich darin wieder ? Welche Rolle bei der Durchsetzungsfähigkeit spielten die Kriterien Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Zugang zu den Entscheidungsträgern und situative Mobilisierung ?

⁸⁵⁴ Zum Problem der „equifinality“ vgl. Bennet/George 1997.

Darüber hinaus werden *Beobachtungen zur Prozessaktivität und zu den gesellschaftlichen Einwirkungsversuchen* mit beschrieben, soweit möglich: Wo und wie fanden die Entscheidungsprozesse statt? Inwieweit wurden gesellschaftliche Akteure beteiligt? Versuchen die gesellschaftlichen Akteure, auf die außenpolitischen Entscheidungsträger direkt einzuwirken? Auf welche? Betreiben Sie Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, um agenda-setting und Meinungsklima zu beeinflussen?

Schließlich soll noch die Quellenlage und das verwendete Material kurz erläutert werden. Der Untersuchungsgegenstand in den Fallstudien ist ein Entscheidungsprozess zu einer außenpolitischen Sachfrage, wobei der Prozess mit ersten Initiativen oder Interaktionen beginnt und mit einer außenpolitischen Entscheidung endet. Das Entscheidungsergebnis ist dabei eine russlandpolitische Verhandlungsposition der Bundesregierung, die sich unter anderem in einer Kabinettsvorlage, außenpolitischen Strategiepapieren und Regierungspapieren oder in öffentlichen Verlautbarungen ausdrücken kann.

Hinsichtlich des Prozessinputs muss bei der Frage angesetzt werden, wie die an einer außenpolitischen Entscheidung beteiligten Akteure und ihre Interessen ermittelt werden können. BIENEN/FREUND/RITTBERGER (1999, S. 10) plädieren für die theoretisch-deduktive Methode, nach der den gesellschaftlichen Akteuren „theoretisch angenommene Grundinteressen auf der Basis substanzieller Rationalität“ zugeschrieben werden. Außerdem müssen die am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure identifiziert werden. Beides gibt das Theoriegerüst des Liberalismus aber nicht her. Eine deduktive Bestimmung der beteiligten gesellschaftlichen Akteure wäre allenfalls in einer Art Rasterprinzip nach den Kriterien Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Zugang zu den Entscheidungsträgern und situative Mobilisierung (Betroffenheit) möglich, welche aber selbst hinsichtlich ihrer Bedeutung selbst Gegenstand der Untersuchung sind. Aus diesen Gründen sollen die jeweiligen gesellschaftlichen Akteure und ihre Interessen induktiv ermittelt werden, das heißt mit Hilfe des vorliegenden Materials und mit einer möglichst großen Informationsdichte. Entscheidungsprozesse jenseits des Individuums sind soziale Prozesse und hinterlassen immer Spuren – in Form von Dokumenten, Zeugnissen öffentlicher Kommunikation oder Teilnehmerlisten –, selbst wenn diese Spuren nicht vollständig und unvoreingenommen sind.⁸⁵⁵ Daher werden Beteiligung, Aktivitäten und die Interessen der gesellschaftlichen Akteure aus den zugänglichen schriftlichen Dokumenten gewonnen: Zeitungsartikel, Presseinterviews und Namensartikel, publizierte „Informationen“ wie Umfragen und Expertisen, Kampagnen und Pressemitteilungen sowie schriftliche Zeugnisse aus Unternehmens- und Verbandsarchiven. Hinzu kommen, neben der einschlägigen Sekundärliteratur, spezielle Dokumente wie – im Falle von politischen Parteien – Plenaranträge im Bundestag oder Beschlussempfehlungen und Protokolle beispielsweise im Auswärtigen Ausschuss des Bundestages. Wenngleich mit dem verwendeten Material ein gewisses Manko an Objektivität in Kauf genommen werden muss, scheint es insgesamt jedoch aussagekräftiger und authentischer als die bloße Zuschreibung von vermeintlichen Interessen.

Das Entscheidungsergebnis, das heißt die konkrete russlandpolitische Politikpräferenz der Bundesregierung, kann – wie oben erwähnt – ganz unterschiedlichen Ausdruck finden. Sie muss eindeutig identifiziert werden können anhand von amtlichen (Presse-)Mitteilungen und Verlautbarungen der politischen Entscheidungsträger und schriftlichen Zeugnissen aus Kabinett, Koalitions- und Bundestags-

⁸⁵⁵ So Bennett/George 1997.

ausschüssen. Für jedes Fallbeispiel wird eine umfassende Dokumentation angefertigt, welche die „policy arena“ mit den ermittelten beteiligten Akteuren, deren Beziehungsgeflecht und den jeweiligen Interessen und Eigenschaften enthält.⁸⁵⁶

7.5 Auswahl der Fallbeispiele

Schließlich soll noch die Auswahl der Fallbeispiele erläutert werden. Grundsätzlich orientiert sie sich in diesen Einzelstudien, die keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben und exemplarisch illustrieren wollen, an dem Motto „maximize what can be learned“ (Tellis 1997).⁸⁵⁷

Bei der Auswahl der russlandpolitischen Entscheidungen wurde daher erstens berücksichtigt, dass gesellschaftlichen Akteuren in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich starke Einwirkungsmöglichkeiten unterstellt werden. Insbesondere soll die weit verbreitete Annahme untersucht werden, dass in der Sicherheitspolitik weniger gesellschaftlicher Einfluss geltend gemacht werden könne als in wirtschaftspolitischen Fragen.⁸⁵⁸ Dies wird unter anderem mit der unterschiedlichen situativen Mobilisierung von gesellschaftlichen Akteuren begründet, da die Betroffenheit bei (Außen-)Wirtschaftsfragen konkreter sei als beispielsweise bei globalen Sicherheitsfragen.⁸⁵⁹ Außerdem wird argumentiert, dass Nichtregierungsorganisationen mit gemeinnützigen Zielen eher über Öffentlichkeits- und Medienarbeit aktiv werden, während Unternehmen und Wirtschaftsverbände eher den direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern suchen.⁸⁶⁰ Um diese Unterschiede hinterfragen zu können, wurde je ein Fall aus den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit und Gesellschaft gewählt.

Darüber hinaus sollten die gewählten Fallbeispiele zweitens die beobachteten Entwicklungen der deutschen Russlandpolitik, insbesondere die Aktivitätsphasen und die thematischen Konjunkturen, in Zusammenhang mit dem möglichen Einwirken gesellschaftlicher Akteure beleuchten. Daher erfolgte die konkrete Auswahl der Fälle aus den drei Sachbereichen erst nach Abschluss des deskriptiven Teils der Arbeit. Konkret wurden die Fallbeispiele so gewählt, dass sie aus einer der drei Phasen der Intensivierung der deutschen Russlandpolitik (um 1992, 1998-2000 oder 2002-2004/05) fielen. Dies ermöglicht zu überprüfen, ob verstärkte Aktivitäten der Bundesregierung in den gewählten Sachfragen mit verstärkten Aktivitäten von gesellschaftlichen Akteuren zusammen fielen. Um dem Vorwurf der „selection bias“ zu begegnen, d.h. der Implikation von bestimmten Ergebnissen, wurden die Fallbeispiele bei ihrer Auswahl nicht auf zu erwartende Untersuchungsergebnisse (z.B. Aktivität von gesellschaftlichen Akteuren) hinterfragt.⁸⁶¹

Die Auswahl der russlandpolitischen Entscheidungen bzw. Präferenzen der Bundesregierung folgte dem Prinzip der Vergleichbarkeit, das heißt die Fälle sollten eine Reihe von grundlegenden Gemeinsamkeiten vorweisen:⁸⁶²

- Der Kontext der Entscheidungsfindung – der formale Zugang zur Entscheidungsfindung für gesellschaftliche Akteure und der Ablauf des Entscheidungsprozesses – sollte ähnlich sein, d.h.

⁸⁵⁶ Das Protokoll bzw. die Dokumentation orientiert sich an Leitfragen, die Yin (1994) für Fallstudien entwickelt hat.

⁸⁵⁷ Fallstudien sind immer induktive Forschungsmethoden, welche exemplarisch beschreiben, entdecken und erklären können, aber nicht verallgemeinert werden können, vgl. Tellis 1997.

⁸⁵⁸ So unter anderem Bierling 2005, S. 58f., Hermann 1995, S. 249, und Hartmann 1998, S. 252.

⁸⁵⁹ Oppermann/Höse 2007, S. 62; Hartmann 1998, S. 245ff.

⁸⁶⁰ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 7.3.2.

⁸⁶¹ Zur Problematik der „selection bias“ siehe King/Keohane/Verba 1994, S. 128ff.

es sollten *reguläre außenpolitische Entscheidungsprozesse* außerhalb von „Krisenstäben“ oder „Sonderkommissionen“ sein.

- Die Fälle müssen von ihrer Bedeutsamkeit und ihrem Maß an Verbindlichkeit her vergleichbar sein. Daher wurden solche Fälle gewählt, die *in Form von Abkommen, Verträgen oder Vereinbarungen* ihren Niederschlag fanden beziehungsweise eine konkrete Handlungsaufforderung enthalten. Rahmenabkommen und „Freundschaftsverträge“ kamen daher nicht in Frage.
- Schließlich sollten die ausgewählten Fallbeispiele *einem der drei großen Sachbereiche zugeordnet werden* können. Nur so wird auch sichergestellt, dass mögliche Unterschiede zwischen den Sachbereichen auch als solche betrachtet werden können. So wäre zum Beispiel das Abkommen zur Reisefreiheit, welches in alle drei Sachbereiche hereinragt, nicht geeignet.

Mithilfe dieses Kriterienkatalogs wurden folgende russlandpolitischen Entscheidungsprozesse ausgewählt:

- Im Bereich Wirtschaft die *Hermespolitik gegenüber Russland 1992*,
- im Bereich Sicherheit das deutsch-russische Projekt zur *Entsorgung ausgemusterter russischer Atom-U-Boote* der Nordmeerflotte auf der Grundlage eines Abkommens von 2003, und
- im Bereich Gesellschaft die *Jugendzusammenarbeit* auf der Grundlage eines Abkommens von 2004.

⁸⁶² Eine andere Herangehensweise wäre die Differenzmethode, bei der die Differenz der unabhängigen Variablen möglichst groß sein sollte, um den Kausaleffekt auf die abhängige Variable zu überprüfen, vgl. Ljiphard 1975. Die Differenzmethode bietet sich in dieser Untersuchung nicht an, da eine unterschiedliche Ausprägung des gesellschaftlichen Einflusses auf die außenpolitischen Entscheidungen nicht im Vorfeld bestimmt werden kann, sondern das Erkenntnisinteresse ist.

8 Fallbeispiel Wirtschaft: Die Hermespolitik der Bundesregierung gegenüber Russland 1992

Im folgenden Kapitel soll die Hermespolitik der Bundesregierung gegenüber Russland im Jahr 1992 als außenpolitischer Entscheidungsprozess und die Rolle von gesellschaftlichen Akteuren darin dargestellt werden. Die zentralen Entscheidungen der Bundesregierung in der Hermespolitik gegenüber Russland im Jahr 1992 – insbesondere der Kabinettsbeschluss vom 23. September 1992 – werden dafür in ihrem Kontext zunächst erläutert. Anschließend wird die Politik der Bundesregierung mit ihren Zielen noch einmal pointiert herausgearbeitet. In einem weiteren Abschnitt wird dargestellt, welche gesellschaftlichen Akteure sich mit welchen Interessen und auf welche Weise an dem Entscheidungsprozess beteiligt haben. Abschließend werden die Befunde – bereits mit Blick auf die aufgestellten Hypothesen – im Hinblick auf die Interessendurchsetzung noch einmal zusammengefasst.

8.1 Handel mit Russland und Hermespolitik 1992

In den 1980er Jahren fand ein wirtschaftlicher Einbruch in der Sowjetunion statt, der die Handelsbeziehungen sowohl mit der Bundesrepublik als auch mit der DDR berührten. Ursache hierfür waren unter anderem die sinkenden Weltmarktpreise von Mineralöl und Erdgas, die die Deviseneinnahmen und damit die Importfähigkeit der UdSSR schrumpfen ließen.⁸⁶³ Darüber hinaus hatte die UdSSR enorme Schuldendienstprobleme – aufgrund der Auslandsverschuldung drosselten die sowjetischen Behörden den Import immer weiter. Hinzu kamen unübersichtliche und in ihren Folgen nicht abschätzbare Reformschritte seit der Amtsübernahme von Michail Gorbatschow 1985 sowie aufkommende Unklarheiten im Verhältnis der Sowjetrepubliken untereinander. All das wirkte sich negativ auf die deutsch-sowjetischen Handelsbeziehungen aus. Der Export aus beiden deutschen Staaten in die Sowjetunion hielt sich zwar auch Ende der 1980er Jahre noch relativ stabil. Die deutsche Vereinigung und der Zusammenbruch der Sowjetunion Ende 1991 verschärfte die Situation allerdings weiter: Aufgehäuften sowjetische Zahlungsrückstände und der Wegfall des Transferrubel-Verrechnungssystems zwischen der ehemaligen DDR und der Sowjetunion zum Jahreswechsel 1990/91 führten bis in die Mitte der 1990er Jahre zu einem Einbruch der deutschen Ausfuhren in die UdSSR beziehungsweise deren Nachfolgestaaten. Daran änderte auch nichts, dass die Ende 1991 geschaffene Russische Föderation eine radikal liberale Handelspolitik betrieb, um den nationalen Konsumentenmarkt zu bedienen.⁸⁶⁴

Diese Entwicklung hatte besonders in den neuen Bundesländern gravierende Konsequenzen. In der DDR hatte der Anteil des Ostexports zuletzt zwischen 50 und 80% des Gesamtexports betragen – besonders in den Branchen Werften, Waggonbau und Textilindustrie, wo die Einbrüche besonders spürbar waren.⁸⁶⁵ Während der Osteuropa-Export nur einen geringen Anteil in den alten Bundeslän-

⁸⁶³ Vgl. Scheibe (Hrsg.) 1988, diverse Beiträge; Janus 1998.

⁸⁶⁴ 1992 wurden Importquoten in Russland abgeschafft, lizenziert werden mussten nur wenige Importgüter. Von 1992-1996 stiegen die durchschnittlichen Importzölle dann allerdings von 5 auf 15 %, vgl. Davydov 1998, S. 27ff. und 213ff.

⁸⁶⁵ „Ost-Unternehmen zählen weiter auf den Export in die GUS-Länder“, o.A., in: FAZ vom 17.1.1992, S. 14; „Treuhand-Chefin will Abkehr von der 'Denkwelt der Hermes-Bürgschaften'“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 1; „Große Abhängigkeit von Hermes-Bürgschaften/Kleine Unternehmen fahren deutlich besser“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 11.

dem hatte,⁸⁶⁶ ging es in den neuen Bundesländern um Hunderttausende industrieller Arbeitsplätze.⁸⁶⁷ Der durch die Abnehmerseite verursachte Exporteinbruch in die ehemalige Sowjetunion traf die neuen Bundesländer ungleich stärker als die alten Bundesländer: 1991 stand ein Einbruch von fast 50% im Osten Deutschlands einem von knapp 17% im Westen Deutschlands im Vergleich zum Vorjahr gegenüber. Im Jahr 1992 war der Exporteinbruch nach Angaben der Hermes Kreditversicherungs-AG sogar so ungleich verteilt, dass kräftige Zuwächse westdeutscher Firmen schweren Absatzeinbußen ostdeutscher Unternehmen gegenüber gestanden haben sollen. 1993 ist der Ostexport der neuen Bundesländer im Vergleich zum Vorjahr noch einmal um etwa 14% zurückgegangen.⁸⁶⁸

Zugleich war klar, dass Osteuropa mit seinen weit über 300 Mio. Menschen und aufgrund seines intensiven ökonomischen und außenwirtschaftlichen Nachholbedarfs einen aussichtsreichen Markt für die Expansion der westeuropäischen Wirtschaft darstellte: Für die deutsche Wirtschaft wurde vom Institut der Deutschen Wirtschaft 1990 ein mittel- und langfristiges Wachstumspotenzial des Osteuropa-Exports um 30% prognostiziert.⁸⁶⁹

Tabelle 8: Deutsche Exporte in die Sowjetunion / nach Russland, 1987-1997

Jahr	Ausfuhr in Mrd. DM*		davon hermesgedeckte Exporte, in Mrd. DM***
	BRD / alte Bundesländer	DDR / neue Bundesländer	
1987	7,85	16,9	
1988	9,42	16,6	
1989	11,53	16,6	
1990	10,36	17,76	
1991	17,68		
1992**	11,66		3,69
1993	11,4		4,87
1994	10,76		2,84
1995	10,29		1,67
1996	11,46		1,81
1997	16,43		

Quellen: Deutsche Bundesbank, Hermes-Jahresberichte, Statistisches Bundesamt Wiesbaden und Statistisches Amt der DDR, BMWi 1990.

** Offizieller DM-Euro-Umrechnungskurs der Europäischen Zentralbank: 1,95583.*

*** Bis April 1992 Exportsumme in die UdSSR, ab Mai 1992 Exportsumme nur nach Russland. Für 1992 wurde eine Summe aus UdSSR bis April 1992 (5,3 Mrd. DM) und Russland ab Mai 1992 (6,36 Mrd. DM) gebildet.*

**** Ausschließlich Russland-Deckungen. Daten nicht für alle Jahre verfügbar.*

⁸⁶⁶ Die WIRTSCHAFTSWOCHE spricht von einem 1,8%-Anteil des Osthandels am Außenhandel, vgl. „UdSSR: Weltweit herrscht Angst vor Rezession und Kaltem Krieg“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 35/1991 vom 23.8.1991, S. 16-20.

⁸⁶⁷ Die Treuhand schätzte zunächst, dass 200.000 Arbeitsplätze in Gefahr seien, vgl. ebd.. Später war von 400.000 bis 700.000 Arbeitsplätzen die Rede, die direkt oder indirekt (Zulieferindustrie) durch den einbrechenden Ostexport gefährdet seien, vgl. „Das russische Chaos wirkt sich auch in Ostdeutschland aus“, o.A., in: FAZ vom 27.1.1992, S. 13; „500.000 Stellen vom Ost-Export abhängig“, o.A., in: FAZ vom 29.1.1992, S. 13; und „Möller: Ost-Betriebe müssen auf Westmärkte umstellen“, o.A., in: FAZ vom 24.9.1992, S. 15.

⁸⁶⁸ Lingelsheim-Seibicke 1992, GUS Statistik 2. Ergänzungslieferung 1993, S. 1; Hermes-Kreditversicherungs-AG 1992, S. 2f., und 1993, S. 3.

⁸⁶⁹ Vgl. Höhmann/Meier 1990, S. 19f.

Wie oben geschildert, waren neben den politischen Umbrüchen Finanzierungsprobleme das Haupthindernis für die deutschen Ostgeschäfte in den GUS-Republiken, die 1991 aus der Sowjetunion hervorgingen. Der langsame Transformationsprozess und das weiterhin sinkende Pro-Kopf-Einkommen erschwerten zudem mittelfristige Prognosen über die Wirtschaftskraft der ehemaligen Sowjetrepubliken.⁸⁷⁰ Umso wichtiger waren die staatlichen Ausfuhrbürgschaften (Hermesdeckungen) für die deutschen Exporte nach Mittel- und Osteuropa, wie die Deckungsquote klar widerspiegelt.

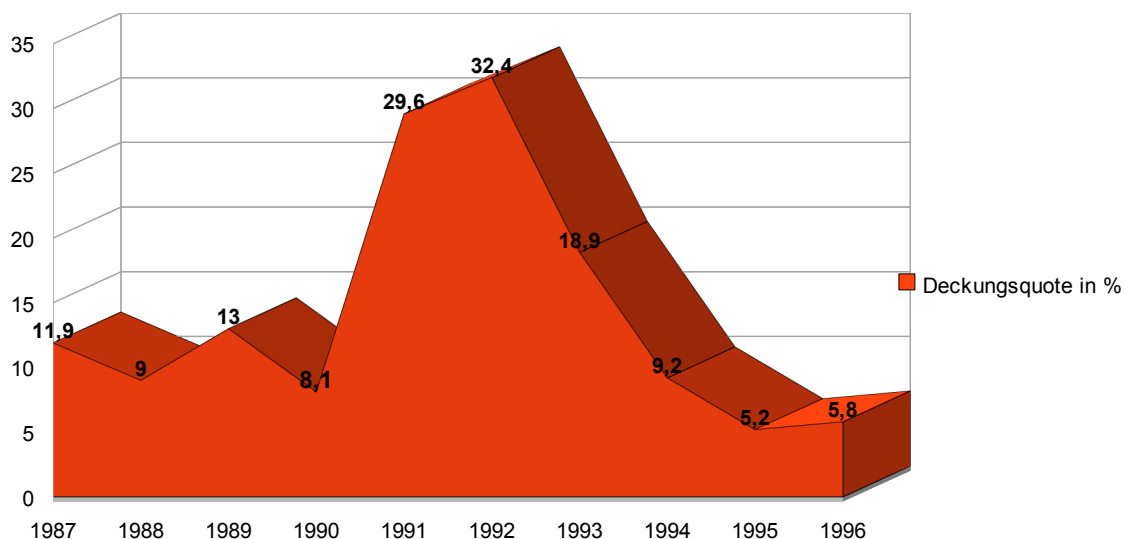


Abb. 22: Hermes-Deckungsquote bei den Exporten nach Mittel- und Osteuropa, 1987-1996

Zahlenwerte vgl. Hermes-Kreditversicherungs-AG 1996, S. 13; Schilling 2008, S. 38f. Ausfuhrbürgschaften wurden für UdSSR-Geschäfte auch schon früher vergeben, wobei bis 1989 keine Entschädigungen angefallen waren.

Die Hermesdeckungen für Exporte in die Länder der früheren Sowjetunion nahmen sogar einen prominenten Platz ein, obwohl die Exporte in die Region in jenen Jahren gesunken waren.⁸⁷¹ Für die neuen Bundesländer war die Deckungsquote aufgrund der ihnen gewährten Bevorzugung – wie weiter unten geschildert wird – sogar noch höher, beispielsweise 1993 bei 54%.⁸⁷²

Im Zentrum der Hermespolitik für die GUS-Staaten⁸⁷³ stand die Frage nach der Aufrechterhaltung der Deckungsmöglichkeiten angesichts der enormen finanziellen und politischen Risiken. Diese galt es insbesondere abzuwägen mit den traditionellen Lieferbeziehungen der stark vom Export in die Sowjetunion/GUS-Staaten abhängigen Firmen in den neuen Bundesländern, die in jenen Jahren noch keine Gelegenheit zur Umorientierung auf neue Märkte gehabt hatten. Wie die folgende Darstellung des Entscheidungsverlaufs zu Hermesdeckungen im Jahr 1992 zeigt, tendierte die Bundesregierung in

⁸⁷⁰ „Der Bonner Bürgschaftsrahmen für die Republiken bleibt vorerst eng gesteckt“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.2.1992, S. 10; Janus 1998. Dies galt damals für alle EG-Staaten, vgl. Weise et al. 1997, S. 41.

⁸⁷¹ AGA Report Nr. 38 (Juli 1992), S. 5.

⁸⁷² Hermes-Kreditversicherungs-AG 1993, S. 3.

⁸⁷³ Im Folgenden wird von der Hermespolitik gegenüber den GUS-Staaten gesprochen, da der Hermes-Plafond für die GUS-Staaten erst ab 1994 in Länderplafonds aufgeteilt wurde, wobei auf die Russische Föderation der größte Anteil fiel – ebenso wie vom GUS-Plafond bis 1993. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gründete sich im Dezember 1991 und war im Rahmen deutscher Außenhandelsstatistiken quasi deckungsgleich mit der Sowjetunion.

ihren Entscheidungen zur Unterstützung der Unternehmen in den neuen Bundesländern.⁸⁷⁴

Wie in Abschnitt 3.3.2 bereits geschildert, wird die Deckungspolitik für Ausfuhrbürgschaften maßgeblich vom Interministeriellen Ausschuss (IMA) gestaltet, der regelmäßig alle 2-3 Wochen zusammenkommt. Im IMA sind – neben dem damaligen Mandatar der Bundesregierung, der Hermes Kreditversicherungs-AG – das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), das Bundesfinanzministerium (BMF), das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vertreten.⁸⁷⁵ Die politischen Vorgaben und Grundlinien der Deckungspolitik werden allerdings im Bundeskabinett einhellig entschieden. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Kabinettsbefassungen vom 22. Januar und vom 23. September 1992, die im Folgendem in ihrer Entwicklung dargestellt werden.

Bereits im deutsch-sowjetischen Wirtschaftsabkommen (Art. 4) vom 9. November 1990 wurde festgehalten, dass für Exportgeschäfte in die Sowjetunion Ausfuhrleistungsgewährleistungen zu möglichst günstigen Bedingungen verfügbar gemacht werden sollen, um den Handel in den Umbruchzeiten zu stabilisieren und zu fördern. Dies bezog sich in erster Linie auf die wirtschaftliche Situation der neuen Bundesländer: Aufgrund der außergewöhnlichen Umstände – insbesondere der Umstellung der Handelsgeschäfte von Transferrubel- auf Devisenbasis und der zum Teil fehlenden endgültigen Vertragsabschlüsse aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen – räumte die Bundesregierung für Hermes-Deckungen von Geschäften zwischen Unternehmen aus den neuen Bundesländern und der Sowjetunion zu Beginn des Jahres 1991 so genannte „Sonderkonditionen“ für den Export von Investitionsgütern ein.⁸⁷⁶ Die Konditionen waren umso großzügiger gestaltet, je größer der Auftragswert des geplanten Geschäfts war. Die Sonderkonditionen wurden im Mai 1991 um zahlreiche Warengruppen, unter anderem den gesamten Konsumgüterbereich, erweitert. Sie waren aber begrenzt auf Lieferverträge und Deckungsanträge des Jahres 1991. Für viele fristgerecht abgeschlossene Lieferverträge zogen sich die Finanzierungsverhandlungen jedoch so lange hin, dass der Termin für den Abschluss des Finanzkreditvertrags mehrfach, schließlich bis März 1993, verlängert wurde.⁸⁷⁷ Dennoch waren die „Sonderkonditionen“ ein zeitlich und in der Sache begrenztes Angebot, das von ostdeutschen Unternehmen nach Jahresablauf 1991 nicht mehr anvisiert werden konnte.

Bereits 1991 belasteten die sowjetischen Zahlungsschwierigkeiten das Hermes-Instrument. Seit November 1991 konnten deshalb Deckungsmöglichkeiten für größere Geschäfte – mit einem Auftragswert von mehr als 30 Mio. DM – nur noch restriktiv gewährt werden. Im Dezember wurden neue Deckungen ganz ausgesetzt.⁸⁷⁸ Die Hauptvergabekriterien waren *erstens* ein positiver Einfluss des Geschäfts auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Sowjetrepublik, und *zweitens* die wirtschaftliche Bedeutung aus deutscher Sicht, insbesondere der maßgebliche Lieferanteil aus den neuen Bundesländern. Außerdem wurde für alle Hermes-Deckungen in die Sowjetunion der Nachweis einer Mithaftung der betreffenden Sowjetrepublik für das Geschäft verlangt, da die Außenhandelsbank(en)

⁸⁷⁴ Zum gleichen Urteil wie die Verfasserin – siehe die folgenden Ausführungen – kommt auch Schilling 2008, S. 38f.

⁸⁷⁵ Wenngleich die Bundesregierung behauptet, auch soziale/umweltpolitische Aspekte in die Entscheidung über Kreditvergaben einzubeziehen, wurde das BMU bis heute nicht in den IMA aufgenommen, vgl. die Auseinandersetzung darüber in der Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Ingomar Hauchler u.a. und der Fraktion der SPD – Drs. 13/5174 –, Reform der Hermes-Bürgschaften, Bundestags-Drs. 13/5508 vom 10.09.1996.

⁸⁷⁶ Unter anderem: lange Zahlungsziele, weitgehender Verzicht auf An- und Zwischenzahlungen, Verlängerung der maximalen Kreditlaufzeit und tilgungsfreie Zeiten, vgl. AGA Reporte Nr. 30 (März 1991), S. 5, und Nr. 31 (Mai 1991), S. 3.

⁸⁷⁷ Vgl. AGA Reporte Nr. 38 (Juli 1992), S. 2, Nr. 44 (August 1993), S. 1, und Nr. 38 (Juli 1992), S. 2.

⁸⁷⁸ „Waigel fordert begrenzte Bürgschaften für GUS-Republiken“, o.A., in: FAZ vom 13.1.1992, S. 11.

offenbar nicht in jedem Fall politisch-fiskalische Rückendeckung hatten.⁸⁷⁹ Das Interesse an den Bürgschaften war jedoch groß. Anfang 1992 lagen Anträge aus den neuen Bundesländern mit einem Wert von 70 Mrd. DM vor, die auf Grundsatzzusagen warteten.⁸⁸⁰ Diese „Antragswelle“ resultierte auch aus dem Auslaufen der Sonderkonditionen. Da das Wirtschaftsministerium bereits 1991 mehr Grundsatzzusagen gemacht hatte, als überhaupt finanzierbar waren, wurde insbesondere in den neuen Bundesländern nicht wenig „auf Halde“ produziert. Ein Großteil der 1991 gemachten Deckungszusagen für GUS-Geschäfte wurde allerdings erst 1992 dokumentiert, was wiederum dazu führte, dass der Plafond für 1992 relativ früh mit Grundsatzzusagen belegt war.⁸⁸¹

Nachdem sich die Mehrheit der Sowjetrepubliken am 28. Oktober 1991 in einem „Memorandum of Understanding“ zur gesamtschuldnerischen Haftung für die Auslandsschulden der UdSSR verpflichtet hatten und im Pariser Club Anfang Januar 1992 der Aufschub von Zahlungsverpflichtungen aus sowjetischen Altschulden vereinbart wurde, zeigte sich die Bundesregierung zu einer grundsätzlichen weiteren Bereitstellung von Deckungsmöglichkeiten für die neuen GUS-Staaten bereit.⁸⁸² In einer Kabinettsbefassung am 22. Januar 1992 beschloss die Bundesregierung die Festsetzung eines Deckungsrahmens für 1992 für die GUS-Staaten von zunächst 5 Mrd. DM. Dabei wurden mit der Unterzeichnung *und Einhaltung* des „Memorandum of Understanding“ und mit der aktiven Zusammenarbeit mit dem IWF in Reformbemühungen erstmals differenzierte länderspezifische Bedingungen eingeführt. Die beiden zentralen Förderkriterien für Hermesdeckungen im GUS-Bereich waren – wie bereits praktiziert – *erstens* ihr Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerstaats, insbesondere dessen Devisenlage, und *zweitens* ihr „wesentlicher“ Lieferanteil aus Unternehmen der neuen Bundesländer und der Nachweis über eine „ausreichende Perspektive für die Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit unter Marktbedingungen“. Die Beibringung einer Staatsgarantie wurde ab sofort zur generellen Deckungsvoraussetzung gemacht.

Die Vergabe der Bürgschaften für Russlandgeschäfte blieb jedoch im gesamten Jahr 1992 aufgrund der hohen Risiken und der russischen Zahlungsmoral schwierig. Ein entscheidendes Problem war, dass die russische Regierung die erforderlichen Staatsgarantien verweigerte, während die Vneshekonombank (russische Außenwirtschaftsbank) alarmierende Zahlungsrückstände anhäufte.⁸⁸³ Allen voran musste sich das Bundeswirtschaftsministerium nun darum bemühen, die Rahmenbedingungen zu stabilisieren, wenn der deutsch-russische Handel – insbesondere in den neuen Bundesländern – nicht weiter einbrechen sollte.

Die Zahlungsfähigkeit Russlands und die Perspektiven für die Gesundung seiner Wirtschaft, und

⁸⁷⁹ Zu beiden Restriktionen siehe AGA Report Nr. 35 (November 1991), S. 2f.

⁸⁸⁰ Interessanterweise dementierte das BMWi die Zahl als „viel zu hoch gegriffen“, während das BMF sie bestätigte, vgl. „Hermes-Vergabe soll stark begrenzt werden“, o.A., in: FAZ vom 18.1.1992, S. 12, und „Waigel: GUS-Bürgschaften beschränken“, o.A., in: FAZ vom 20.1.1992, S. 2.

⁸⁸¹ Vgl. „Minister Möllemann und Waigel uneinig über neue Hermes-Zusagen“, o.A., in: Handelsblatt vom 14.1.1992, S. 1; Hermes-Kreditversicherungs-AG 1992, S. 3.

⁸⁸² Im folgenden vgl. Hermes Kreditversicherungs-AG 1992, S. 6; AGA Report Nr. 36 (Februar 1992), und „Hermes-Bürgschaften für die Republiken der GUS“, o.A., in: FAZ vom 23.1.1992, S. 11. Die Politik umfasste alle Ex-Sowjetrepubliken außer Aserbaidschan, die Ukraine und Usbekistan, welche das Memorandum nicht unterzeichneten, und Georgien, welches zunächst weder der GUS beitrug noch das Memorandum unterzeichnete, vgl. Hermes-Kreditversicherungs-AG 1992, S. 5f. Zu den Verhandlungen im Pariser Club vgl. „Schulden der GUS-Republiken werden verhandelt“, o.A., in: FAZ vom 4.1.1992, S. 9; „Zahlungsaufschub für GUS-Republiken bis 31. März“, o.A., in: FAZ vom 6.1.1992, S. 9; „GUS-Mitglieder haben nun eine Atempause“, o.A., in: FAZ vom 8.1.1992, S. 9.

⁸⁸³ Mitte des Jahres 1993 wurden aufgrund russischer Zahlungsrückstände sogar sämtliche reguläre Hermes-Deckungszusagen für mittel- und langfristige Geschäfte auf Eis gelegt, vgl. AGA Report Nr. 44 (August 1993), S. 2.

damit die Ausschöpfung der Möglichkeiten für die deutsche Exportwirtschaft, standen daher im Mittelpunkt der Moskauer-Reise von Wirtschaftsminister Jürgen Müllemann vom 2. bis 6. Februar 1992.⁸⁸⁴ Dort hatte Russland eine Grundsatzzusage zu staatlichen Garantien gemacht, die aber noch formell bestätigt werden musste. Ebenso viel Optimismus verbreitete die Ankündigung der russischen Delegation während der ersten Tagung des deutsch-russischen Kooperationsrates im Februar in Bonn, 1992 Waren im Wert von etwa 10 Mrd. DM bei deutschen Unternehmen zu bestellen.⁸⁸⁵ Die Finanzierungsprobleme der Hermes-Geschäfte hielten jedoch an und waren auch Gegenstand der Beratungen von Wirtschafts-Staatssekretär Dieter von Würzen und dem stellvertretenden russischen Finanzminister im März 1992. Während die Bundesregierung vermeiden wollte, direkter Gläubiger und Finanzier der Ostexporte zu werden, tat sich eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Wirtschafts- und dem Finanzministerium auf: Während Wirtschaftsminister Jürgen Müllemann die Ausweitung des 5 Mrd.-Plafonds forderte, weil viele Lieferverträge in Ostdeutschland seit Monaten wegen ihrer ungesicherten Finanzierung in der Luft hingen, verweigerte dies Finanzminister Theo Waigel und blieb bei einer restriktiven Handhabung des Hermes-Instruments.⁸⁸⁶ Auch die vom Wirtschaftsminister initiierte Ost-West-Konferenz in Münster vom 7. bis 9. Mai 1992 („Müllemann-Konferenz“) mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik der GUS-Staaten und Deutschlands sollte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der unternehmerischen Zusammenarbeit beitragen.⁸⁸⁷ Minister Jürgen Müllemann sprach sich nun deutlich dafür aus, dass das Potenzial der Privatwirtschaft für den Aufbau der Marktwirtschaft in Mittel- und Osteuropa genutzt werden müsse und die osteuropäischen Regierungen an guten Rahmenbedingungen arbeiten müssten.⁸⁸⁸ Laut Presseberichten hatte der russische Wirtschaftsminister am Rande der Konferenz schließlich die staatlichen Garantien zugesagt, obwohl sich Präsident Boris Jelzin persönlich gegen die Staatsgarantien gesperrt haben soll. Die Staatsgarantie bedeute einen Souveränitätsverzicht, der für ihn nicht in Frage komme, „nur weil die Deutschen nach Russland exportieren wollten“, so wurde Jelzin zitiert.⁸⁸⁹ Die Zusage des Ministers wurde dennoch als Durchbruch gefeiert.⁸⁹⁰ Im Juni 1992 war das Problem der russischen Staatsgarantien allerdings trotz russischer Zusage immer noch nicht gelöst, und Grundsatzzusagen i.H.v. 16 Mrd. DM standen dem auf 5 Mrd. DM begrenzten Plafond für die GUS-Staaten gegenüber – sodass klar war, dass viele Geschäfte scheitern würden. Minister Jürgen Müllemann kündigte jedoch immer wieder einen „Durchbruch“ bei den Verhandlungen mit der russischen Regierung um die Staatsgarantien und die Finanzierung an – offenbar

⁸⁸⁴ Siehe „Treuhand-Chefin will Abkehr von der 'Denkwelt der Hermes-Bürgschaften'“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 1; „Große Abhängigkeit von Hermes-Bürgschaften/Kleine Unternehmen fahren deutlich besser“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 11; „Müllemann will den Handel wieder in Schwung bringen“, o.A., in: Handelsblatt vom 31.1.1992, S. 8; „Finanzierung der Kooperationen noch unklar“, o.A., in: FAZ vom 1.2.1992, S. 13, und „Müllemann beharrt in Alma-Ata auf der Kreditabsicherung“, o.A., in: FAZ vom 5.2.1992, S. 11. Müllemann reiste mit einer 30-köpfigen Unternehmerdelegation.

⁸⁸⁵ Vgl. „Erste Tagung des Kooperationsrats“, o.A., in: FAZ vom 19.2.1992, S. 15.

⁸⁸⁶ Vgl. „Stellvertretender Finanzminister verhandelt in Bonn“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.3.1992, S. 9.

⁸⁸⁷ Das Interesse der deutschen Wirtschaft war offenbar gering – es gab viele Absagen, vgl. „Osteuropa soll praxisnah geholfen werden“, o.A., in: FAZ vom 7.5.1992, S. 16.

⁸⁸⁸ Müllemann, Jürgen (Bundeswirtschaftsminister) am 4.5.1992. In seinem Namensartikel sprach Jürgen Müllemann von der Förderung des Mittelstands, der Verbesserung der Infrastruktur und von der Möglichkeit zu betrieblichen Patenschaften.

⁸⁸⁹ Vgl. „Noch keine russische Staatsgarantie“, o.A., in: FAZ vom 8.5.1992, S. 15; „Von Müllemanns West-Ost-Wirtschaftsgipfel fließt kein neues Geld“, o.A., in: FAZ vom 9.5.1992, S. 11; und „Hermes-Bürgschaften für Russland freigegeben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1992, S. 15.

⁸⁹⁰ Vgl. „Ost-West-Konferenz: Kooperation soll optimiert werden“, o.A., in: Handelsblatt vom 6.4.1992, S. 5; „Ost-West-Gipfel in Münster: Wieder Hermes für Moskau“, o.A., in: Handelsblatt vom 11.5.1992, S. 1; „Ost-West-Wirtschaftsgipfel/Auslandsinvestitionen sollen intensiver gefördert werden“, o.A., in: Handelsblatt vom 11.5.1992, S. 10; AGA Report Nr. 37 (Mai 1992).

um die Wirtschaft zu beruhigen.⁸⁹¹

Aufgrund der schwierigen Bedingungen und der in Unternehmenskreisen umstrittenen Vergabepraxis wurde das gesamte Hermes-Konzept in Bezug auf die GUS-Länder in Frage gestellt, und zwischen der Bundesregierung und den einschlägigen Wirtschaftsverbänden entbrannte eine Debatte um neue Finanzierungskonzepte wie den Kompensationshandel oder die Gründung von Handelsgesellschaften.⁸⁹² Ende Juli 1992 rechnete auch der Wirtschaftsminister nicht mehr damit, dass der für die Industrie in den neuen Bundesländern überlebenswichtige Handel mit Russland allein mit Hermes-Kreditbürgschaften noch zu retten ist. Das eigentliche Problem mit dem Russlandhandel bestand darin, dass die Importfähigkeit des Landes stetig sank und Russland – wie auch andere GUS-Staaten – nicht in der Lage war, Aufträge im Wert von 5 Mrd. DM überhaupt zu erteilen.⁸⁹³ Auch das Bundeskanzleramt und das BMZ bemühten sich nun in Gesprächen verstärkt um die Belebung des Osthandels.⁸⁹⁴

Als eine russische „Einkaufsdelegation“ im August 1992 schließlich nicht die lange verhandelte Investitionsgüterliste vorlegte, sondern um Hermesdeckungen für Nahrungsmittel-, Medikamenten- und Energielieferungen verhandelte, war ein neuer Höhepunkt der Krise erreicht.⁸⁹⁵ Das BMWi bestand jedoch darauf, dass für Hermes-Deckungen Investitionsgüter geliefert würden, und rechnete schon eher mit Kompensationsgeschäftslösungen als mit einer vernünftigen Finanzierungsmöglichkeit. Die Treuhandanstalt und ihre Unternehmen, die auf schnelle Entscheidungen bezüglich Finanzierungen für ihre Investitionsgüter gehofft hatten, reagierten angesichts dieser Enttäuschung besorgt bis entnervt. Da es bei den laufenden Geschäften ohnehin zunehmend Stornierungen und Nichteinhaltung von Zahlungsverpflichtungen gab, gingen viele betroffenen Unternehmen zudem „auf Tauchstation“, um nicht von Zulieferern zusätzlich unter Druck zu geraten.⁸⁹⁶ Daraufhin wandte sich der Wirtschaftsminister schließlich in einem Brief an Bundeskanzler Helmut Kohl und forderte die zusätzliche Flankierung des Ostexports der ostdeutschen Unternehmen, um diesen eine Überlebensperspektive zu geben. Jürgen Möllemann beriet sich im August sogar mit dem Bundeskanzler in dessen Urlaub über den Zusammenbruch des ostdeutschen Handels mit den GUS-Staaten.⁸⁹⁷ Er verwies darauf, dass das Wirtschaftsministerium beim Hermes-Instrument bereits bis an die äußerste Grenze des risikopolitisch Vertretbaren gehe und ständig mit der russischen Regierung verhandele. Die russische Seite habe mit Verweis auf den ungünstigen Rubelkurs eine Prioritätenliste von Importgütern angefertigt, welche von Lebensmitteln und Medikamenten angeführt werde. Vor allem die ostdeutsche Investitionsgüterindus-

⁸⁹¹ „Zusagen von Hermes-Garantien für Lieferungen nach Russland bleiben ungewiss“, o.A., in: Handelsblatt vom 5.6.1992, S. 2.

⁸⁹² Vgl. u.a. „Ost-Ausschuss fordert neue Finanzierungskonstruktionen“, o.A., in: Handelsblatt vom 26.6.1992, S. 9. Zu den Positionen der Wirtschaftsverbände / Unternehmen im Detail siehe weiter unten.

⁸⁹³ Bis Ende Juli 1992 waren erst Aufträge über 700 Mio. DM von den Abnehmern der GUS-Länder bestätigt worden, wovon weniger als ein Drittel auf Russland entfielen, vgl. „Möllemann will neue Fördermaßnahmen/GUS schöpft Hermes nicht aus“, o.A., in: Handelsblatt vom 28.7.1992, S. 1.

⁸⁹⁴ „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8.

⁸⁹⁵ Im Folgenden vgl. „Bonn erwartet russische Einkaufsdelegation“, o.A., in: FAZ vom 11.8.1992, S. 9; „Bei umgehender Lieferung werden Maschinen noch 'erntewirksam“, o.A., in: FAZ vom 12.8.1992, S. 13; „Russen kommen mit Prioritätenliste“, o.A., in: FAZ vom 13.8.1992, S. 9; und „Die russischen Aufträge bleiben aus“, o.A., in: FAZ vom 14.8.1992, S. 11.

⁸⁹⁶ „Moskauer Prioritätenliste gefährdet Hersteller von Investitionsgütern“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.8.1992, S. 1.

⁸⁹⁷ Vgl. „Möllemann will neue Fördermaßnahmen/GUS schöpft Hermes nicht aus“, o.A., in: Handelsblatt vom 28.7.1992, S. 1; „Möllemann-Brief an Bundeskanzler Kohl: Zusätzliche Flankierung für Ost-Lieferungen gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 20.8.1992, S. 4; „Osthandel: Auftragsdebakel in den neuen Bundesländern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 34/1992 vom 14.8.1992, S. 18-20.

trie habe Waren im Wert von 8 Mrd. DM auf Halde liegen. In der WIRTSCHAFTSWOCHE wird der Abteilungsleiter Außenwirtschaft des BMWi zitiert, dass „Hermes nicht mehr läuft“, und daher Experten an alternativen Konzepten tüftelten. Das Ministerium habe sogar die offene Subventionierung, den Verkauf ostdeutscher Waren gegen Rubel oder gar die Versenkung derselben diskutiert.⁸⁹⁸ Widerstand gegen zusätzliche Maßnahmen leistete abermals der Finanzminister. Dennoch wurde der Wirtschaftsminister vom Kabinett gebeten, bis zum 23. September ein Konzept vorzulegen, das die zur Diskussion stehenden Maßnahmen wie weitere Sonderkonditionen, Rubel-Zertifikate und Präferenzen für ostdeutsche Unternehmen beurteilen sollte. Mitte September 1992 waren aufgrund der Importschwäche der GUS-Staaten gerade einmal Hermes-Geschäfte im Wert von 3,3 Mrd. DM unter Dach und Fach, davon 1,6 Mrd. DM mit russischen Abnehmern.⁸⁹⁹ Inzwischen räumte die Bundesregierung den „weitgehenden Zusammenbruch der traditionellen Handelsbeziehungen“ zwischen exportierenden Unternehmen in den neuen Bundesländern und Käufern in der GUS und die daraus resultierenden besonderen Schwierigkeiten dieser Unternehmen ein.⁹⁰⁰

Während seiner Sitzung am 23. September 1992 beschloss das Kabinett entsprechend seiner Tagesordnung eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung von ostdeutschen Unternehmen, wobei die Entscheidungen bezüglich Hermes-Ausfuhrbürgschaften nur einen Teil darstellen. Sie waren ausdrücklich als Übergangsmaßnahmen gedacht, bis den betroffenen Unternehmen die Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit und die Erschließung neuer Absatzmärkte außerhalb der ehemaligen Staatshandelsländer gelungen sein sollte.⁹⁰¹ Bezüglich der Hermes-Deckungspolitik für die GUS-Staaten wurden fünf zentrale Entscheidungen getroffen: *Erstens* sollten für die Restbelegung des im Januar festgelegten Rahmens nur noch Geschäfte aus den neuen Bundesländern Berücksichtigung finden. Daneben sollten *zweitens* auch alternative Formen der Geschäftsabwicklung mit Hermes-Deckungen genutzt werden können – namentlich für Gegengeschäfte (für ostdeutsche Waren und befristet bis Ende 1994)⁹⁰² und für Projektfinanzierungen, die allen deutschen Unternehmen offen standen, wobei die Beteiligung von ostdeutschen Unternehmen angemahnt wurde.⁹⁰³ Außerdem sollten *drittens* Unternehmen aus den neuen Bundesländern bei ihrer Umorientierung auf neue Absatzmärkte unterstützt werden, indem ihnen Deckungsmöglichkeiten auch für Märkte zur Verfügung standen, für die normalerweise keine oder nur eingeschränkte Deckungsmöglichkeiten bestanden. Von dieser Regelung konnten auch westdeutsche Unternehmen profitieren, die Exporte „mit erheblichen ostdeutschen Lieferanteilen“ beabsichtigten.⁹⁰⁴ Als Hauptkriterium für die Gewährung aller zur Verfügung stehenden Deckungsmöglichkeiten galt nunmehr *viertens* allein die Situation des jeweiligen ostdeutschen Unternehmens. Dabei lag der Fokus auf der langfristigen Arbeitsplatzsicherung, die nur dann gewährleistet erschien, wenn das betref-

⁸⁹⁸ „Osthandel: Auftragsdebakel in den neuen Bundesländern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 34/1992 vom 14.8.1992, S. 18-20.

⁸⁹⁹ „Teure Präsente oder mehr Arbeitslose: Die Bundesregierung sucht fieberhaft Absatzwege für ostdeutsche Exporteure“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.9.1992, S. 2, und „Im Russland-Geschäft wenig Hoffnung auf Belebung“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.9.1992, S. 8.

⁹⁰⁰ Vgl. AGA Report Nr. 40 (November 1992), S. 1.

⁹⁰¹ Im folgenden vgl. Hermes-Kreditversicherungs-AG 1992, S. 5f. und AGA Report Nr. 40 (November 1992); „Export der Ost-Firmen fördern“, o.A., in: FAZ vom 23.9.1992, S. 16.

⁹⁰² Gegengeschäfte wurden normalerweise nicht in Hermesdeckung genommen. Sie sind unprofitabel und riskant und stoßen schnell an ihre Grenzen, weil meist nur ein Teil der Waren beglichen werden kann. Mit dieser Ausnahme sollte offenbar der Tatsache Rechnung getragen werden, dass viele GUS-Unternehmen nicht liquide waren.

⁹⁰³ Da Projektfinanzierungen fast die einzige Hermes-Deckungsmöglichkeit für GUS-Exporte aus den alten Bundesländern boten, waren diese Unternehmen hier auch am aktivsten.

⁹⁰⁴ Vgl. AGA Report Nr. 40 (November 1992), S. 4; Hermes-Kreditversicherungs-AG 1993.

fende Unternehmen dartun konnte, dass es sich auf dem Weg zur Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit unter Marktbedingungen befinde.⁹⁰⁵ Die Aussicht auf betriebswirtschaftliche Stabilisierung war bereits seit Anfang 1992 ein Erfolgskriterium für Hermes-Anträge von ostdeutschen Unternehmen. Die Bedeutung des Exportgeschäfts für den jeweiligen GUS-Abnehmer, insbesondere seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Devisenlage – im Januar noch eines von zwei entscheidenden Förderkriterien – wurde nunmehr zurückgestellt. Schließlich nahm das Kabinett *fünftens* für die Zeit nach Erschöpfung des Rahmens eine Weiterführung der Deckungen im sogenannten stringenten Einzelprüfungsverfahren in Aussicht.

Im Gegensatz zu der großzügigen Unterstützung von ostdeutschen Unternehmen stand für GUS-Exporte von Unternehmen aus den alten Bundesländern fast ausschließlich das Instrument der Projektfinanzierung zur Verfügung. Dieses Instrument wurde den Zahlen zufolge auch rege genutzt, wenngleich es Probleme bei den Vertragsgestaltungen gab, unter anderem bei der Genehmigung von Treuhandkonten auf westlichen Banken zur Ansammlung der Devisenerlöse, sodass letztendlich nur wenige Projekte realisiert werden konnten.⁹⁰⁶ Es lässt sich aber vermuten, dass es ein Interesse von Unternehmen aus den alten Bundesländern an der Erschließung oder dem Ausbau der GUS-Märkte gab. Erst 1994 standen Unternehmen aus den alten Bundesländern „bei begründeter Notwendigkeit“ auch Beteiligungen an Investitionsgütergeschäften (mit einem Lieferanteil von maximal 20%) und an Gegengeschäften (mit einem Lieferanteil von bis zu 50%) offen.⁹⁰⁷

Für die Bundesregierung schient die Krise mit den gefundenen Regelungen weitestgehend überwunden. Von seiner Russlandreise Ende September 1992 berichtete Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann vorwiegend positiv: Russland habe den Import von deutschen Waren erleichtert, denn nun müssten russische Unternehmen nicht mehr 100%, sondern nur noch 15% des Kaufpreises bei der Außenwirtschaftsbank hinterlegen. Auch die Bereitschaft zu unkonventionellen, devisenfreien Handelsfinanzierungen sei vorhanden. Die russische Regierung habe außerdem zugesichert, frühere, umfangreiche Verträge mit der DDR einzuhalten und sogar auszubauen, wofür Minister Jürgen Möllemann Russland im Gegenzug mehr Flexibilität bei Hermes zusicherte.⁹⁰⁸ Der Deckungsrahmen von 5 Mrd. DM war im Oktober 1992 schließlich – trotz der vorhandenen Schwierigkeiten – ausgeschöpft, und so ging der IMA zur angekündigten Einzelfallprüfung über.⁹⁰⁹ Zum Jahresende 1992 bot Bundeskanzler Helmut Kohl dem russischen Präsidenten Boris Jelzin schließlich einen neuen 5 Mrd. DM Hermes-Plafond an.⁹¹⁰ Der Kreditrahmen ging damit nicht über das bescheidene Niveau von 1992 hinaus, aber – was in Anbetracht der schwierigen Abwicklung der Osthandelsgeschäfte verständlich gewesen wäre – auch nicht darunter. Daher muss diese Geste einerseits als Versuch interpretiert werden, die Rettung der industriellen Kerne in Ostdeutschland fortzuführen, andererseits auch positive Signale für Jelzins – gefährdeten – Reformkurs zu senden.⁹¹¹ Eine tatsächliche Stabilisierung des deutsch-russischen Handels ließ noch länger auf sich warten.

⁹⁰⁵ Hermes-Kreditversicherungs-AG 1993. Die allgemeine Unternehmenssituation und insbesondere die Arbeitsplatzwirksamkeit des beantragten Exportgeschäfts blieben auch 1993 und 1994 entscheidende Kriterien der Deckungspolitik. Dies mussten die Antragsteller präzise darstellen, vgl. AGA Report Nr. 48 (März 1994), S. 3.

⁹⁰⁶ Vgl. Hermes-Kreditversicherungs-AG 1993, S. 5. Die Zahl der Neuanträge von Projektfinanzierungen hat sich 1992 im Vergleich zum Vorjahr von 7 auf 21 verdreifacht und das Antragsvolumen auf rund 7,1 Mrd. DM fast versechsfacht. Ein gutes Drittel davon betraf Projekte in der GUS, 1993 schon fast die Hälfte (Hermes-Kreditversicherungs-AG 1992, S. 7).

⁹⁰⁷ AGA Report Nr. 46 (Dezember 1993), S. 4.

⁹⁰⁸ „Bemühungen um Verbesserung des Osthandels“, o.A., in: FAZ vom 30.9.1991, S. 15, und „Deutsch-Russischer Kooperationsrat: Möllemann sieht noch Spielraum bei Hermes“, o.A., in: Handelsblatt vom 1.10.1992, S. 1 und 10.

⁹⁰⁹ „Hermes-Plafond ist jetzt formal ausgeschöpft“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.10.1992, S. 10.

8.2 Die Position der Bundesregierung

Grundsätzlich verfolgt die Bundesregierung mit dem Hermes-Instrumentarium das Ziel, Exporte deutscher Unternehmen in risikoreiche Märkte zu unterstützen. Im Vordergrund der Deckungskriterien stehen die wirtschaftliche und risikomäßige Vertretbarkeit und die Förderungswürdigkeit eines Exportgeschäfts.⁹¹² Mit ihren deckungspolitischen Entscheidungen bezüglich den GUS-Staaten/Russland, insbesondere dem Kabinettsbeschluss vom 23. September 1992, brachte die Bundesregierung klar ihr Anliegen zum Ausdruck, einen weitgehenden Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie und damit einen spürbaren Einbruch im Arbeitsmarkt durch das völlige Wegbrechen seiner traditionellen osteuropäischen Märkte zu verhindern.⁹¹³ Wenn 1991 noch eine „notwendige schnelle Hilfe“ geleistet werden musste, versuchte die Bundesregierung ab 1992 durch Plafondbeschränkung und Verfahrensbestimmungen, das finanzielle Risiko zu begrenzen und die ostdeutschen Unternehmen zur Erschließung neuer Absatzmärkte außerhalb der GUS anzuhalten. Gemessen an den Risiken und vor allem den politischen Veränderungen im Zuge der deutschen Vereinigung geschuldet, wurden 1992 aber noch immer wesentlich mehr Deckungen bereit gestellt, als je zuvor oder danach.⁹¹⁴

Die Intentionen und Ziele, die die Bundesregierung mit ihrer Hermespolitik 1992 zum Ausdruck brachte, stellen sich zusammenfassend wie folgt dar:

- (1) Erhalt der ostdeutschen Unternehmen und Arbeitsplätze durch
 - (a) bevorzugte Hermes-Behandlung für GUS-Geschäfte (bevorzugte, später ausschließliche Berücksichtigung; Ausweitung auf Gegengeschäfte und Projektfinanzierungen mit ostdeutschem Lieferanteil),
 - (b) Förderung der Erschließung neuer (westlicher) Absatzmärkte (Gewährung von Deckungsmöglichkeiten), und
 - (c) Hauptförderkriterium Arbeitsplatzsicherung und wettbewerbsorientierte Modernisierung der antragstellenden Unternehmen.

- (2) Nur begrenzte Gewährung von Fördermöglichkeiten für die Markterschließung bzw. Markterhaltung in den GUS-Staaten für westdeutsche Unternehmen durch
 - (a) nachrangige bis (ab September) ausgeschlossene Behandlung von regulären Hermes-Deckungsanträgen, und

⁹¹⁰ Für 1993 wurde schließlich ein Russlandplafond i.H.v. 4 Mrd. DM eingerichtet, vgl. "Finanz-Staatssekretär bereitet Hilfspaket vor. Kohl bietet Jelzin neuen Fünf-Milliarden-Plafond", o.A., in: Handelsblatt vom 3.12.1992, S. 1. In den Folgejahren konnte der Plafond aufgrund der anhaltenden russischen Finanzierungsschwierigkeiten aber gar nicht mehr ausgeschöpft werden, vgl. „Kohl und Jelzin wollen deutsch-russische Normalität vorführen“, von Claus Gennrich, in: FAZ vom 11.5.1994, S. 1-2. 1994 wurde das Vergabeverfahren auf russischen Wunsch hin verschärft, weil es seine Neuverschuldung gegenüber ausländischen Kreditgebern vermindern wollte – Russland wollte nun bei der Verteilung von Staatsgarantien restriktiver und vorsichtiger vorgehen. So verschärfte der IMA erneut die strengen Einzelfallprüfungen und anerkannte nur wenige Banken pauschal als Geschäftsgaranten, vgl. AGA Reporte Nr. 54 (Juni 1994) und Nr. 55 (April 1995), sowie Brücker 1996.

⁹¹¹ Vgl. "Finanz-Staatssekretär bereitet Hilfspaket vor. Kohl bietet Jelzin neuen Fünf-Milliarden-Plafond", o.A., in: Handelsblatt vom 3.12.1992, S. 1.

⁹¹² Vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Ingomar Hauchler u.a. und der Fraktion der SPD – Drs. 13/5174 –, Reform der Hermes-Bürgschaften, Bundestags-Drs. 13/5508 vom 10.09.1996.

⁹¹³ Die Arbeitsmarkteffekte der Hermesdeckungen interessierten die Bundesregierung grundsätzlich; so hat sie 1990/91 und 2000 entsprechende Studien in Auftrag gegeben, vgl. Halfen 1991 und Weidig 2000.

⁹¹⁴ Hermes-Kreditversicherungs-AG 1993, S. 3.

- (b) ausschließlicher Bereitstellung von Deckungen für Projektfinanzierungen oder Geschäfte mit maßgeblichem ostdeutschem Lieferanteil.
- (3) Begrenzung des finanziellen Gesamtrisikos für den Bundeshaushalt durch
- (a) die Festsetzung und Aufrechterhaltung der Plafondbeschränkung i.H.v. 5 Mrd. DM für 1992 sowie leichte Reduzierung des Plafonds für 1993, und
 - (b) der Einforderung von russischen Staatsgarantien als Deckungsvoraussetzung, sowie
 - (c) Anwendung des stringenten Einzelfprüfverfahrens ab Ende 1992.

Dieser politische Konsens findet seinen Ausdruck in den einhellig gefassten Kabinettsbeschlüssen, weshalb auch von einer Position *der* Bundesregierung die Rede ist. Nichtsdestotrotz gab es auch innerhalb der Bundesregierung verschiedene Positionen und Standpunkte, die dann in einen Kompromiss in Form der Kabinettsbeschlüsse gemündet sind. Bevor die beteiligten gesellschaftlichen Akteure, ihre Interessen und Aktivitäten dargestellt werden, soll hierauf noch kurz eingegangen werden.

Wie bereits weiter oben beschrieben, sind mit dem Instrument der Ausfuhrbürgschaften BMWi, BMF, BMZ und Auswärtiges Amt befasst, wobei das BMWi federführend zuständig ist. Im Fall der Hermespolitik gegenüber Russland im Jahr 1992 ist das Auswärtige Amt nicht mit einer eigenständigen Position in Erscheinung getreten. Es gilt lediglich zu bedenken, dass ein übergeordnetes Ziel des deutschen Außenministeriums die Schaffung guter auswärtiger Beziehungen und die Förderung der deutschen Wirtschaftsinteressen im Ausland ihm per se ein zentrales Anliegen ist.⁹¹⁵ Mangelnde Sachexpertise könnte ein weiterer Grund für die Zurückhaltung des Auswärtige Amts in der Problematik gewesen sein. Auch das BMZ und das Bundeskanzleramt sind nicht weiter aktiv gewesen, wenngleich sich beide – besonders im Sommer 1992, während des Höhepunkts der Hermes-Krise mit Blick auf GUS-Geschäfte – an den Bemühungen des BMWi um die Belebung des Osthandels beteiligten.⁹¹⁶ Das Bundeskanzleramt spielte noch eher eine zwischen den verschiedenen Ressortzuständigkeiten vermittelnde und übergreifende Koordiniererrolle: So forderte der Bundeskanzler im Januar 1992 eine Gesamtbilanz der bisherigen Hilfen von den Ministerien und der Privatwirtschaft ab, um effiziente Vorschläge für den weiteren Umgang mit den GUS-Ländern machen zu können, auch gegenüber anderen westlichen Staaten.⁹¹⁷ Der Bundeskanzler, nicht „nur“ der Wirtschaftsminister, war es auch, der dem russischen Präsidenten den neuen Plafond für 1993 verkündete. Ein zentrales Ziel des Bundeskanzleramts, das sich auch in der Hermespolitik des Jahres 1992 niedergeschlagen hat, war die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern („Aufbau Ost“).⁹¹⁸

Die hauptsächlichen Akteure der Hermespolitik jedoch waren BMWi und BMF, was sicherlich ihrer Sachkompetenz und -zuständigkeit geschuldet ist. Das von CSU-Minister Theo Waigel geführte Finanzministerium zeigte sich aufgrund der Haushaltsrisiken eher zurückhaltend. Nachdem die sowjetische Außenhandelsbank Anfang Dezember 1991 Tilgungen ausgesetzt hatte und die Sonderkonditionen Ende 1991 ausgelaufen waren, setzte sich Waigel für die Beschränkung in Form der Plafondierung

⁹¹⁵ Vgl. auch Schultes (2002), S. 88f.

⁹¹⁶ Vgl. Kohl, Helmut (Bundeskanzler) vom 24.9.1992; „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8.

⁹¹⁷ „Schulden der GUS-Republiken werden verhandelt“, o.A., in: FAZ vom 4.1.1992, S. 9.

⁹¹⁸ Vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Kohl zu den Prioritäten der Politik der Bundesregierung 1992, in: Bulletin Nr. 5/92 vom 14.1.1992, S. 29.

der GUS-Hermesdeckungen und eine strikte Einzelfallprüfung ein.⁹¹⁹ Während ersteres im Januar im Kabinett beschlossen wurde, konnte die zweite Forderung erst im Herbst, für die Deckungen nach Ausschöpfung des 1992er Rahmens, durchgesetzt werden. Nicht durchsetzen konnte sich der Finanzminister mit seinem Widerstand gegen jegliche zusätzliche Maßnahmen zur Flankierung der GUS-Exporte ostdeutscher Unternehmen,⁹²⁰ denn diese wurden mit dem Kabinettsbeschluss im September getroffen. Plausibel ist diese Haltung vor dem Hintergrund, dass für Finanzminister Waigel die Konsolidierung der Staatsfinanzen für 1992 und die folgenden Jahre absolute Priorität hatte.⁹²¹

Sicherlich hat das BMF in seiner Verhandlungsposition im Kabinett auch darunter gelitten, dass die unter seiner Fach- und Rechtsaufsicht stehende Treuhandanstalt nicht hinter dem Ministerium stand: So forderte Treuhand-Chefin Birgit Breuel in Reaktion auf den Kabinettsbeschluss der Plafondbeschränkung vom Januar 1992 die Abkehr von der „Denkwelt der Hermes-Bürgschaften“ und suchte gemeinsam mit Vorständen ostdeutscher Unternehmen nach Alternativen zur Förderung der Ostexporte wie gemeinsame Handelsorganisationen, Joint-Ventures oder Kompensationsgeschäfte; im September wurde gar die Lieferung von Waren gegen Rubelzahlungen vorgeschlagen.⁹²² Im Mai 1992 schuf die Treuhandanstalt sogar ein neues Ressort für Osteuropa, das die Verbindungen der Treuhand – Unternehmen zu den schwierigen Märkten in Osteuropa intensivieren sollte.⁹²³ Mit ihrem Einsatz zur „Rettung“ des Osthandels in den neuen Bundesländern – auch mit ungewöhnlichen Lösungen – stand die Treuhandanstalt dem BMWi deutlich näher als dem ihr vorgeschalteten BMF. Dies soll aber nicht heißen, dass das Finanzministerium die Bedeutung des Osthandels für die Wirtschaft in den neuen Bundesländern nicht erkannt hätte: So tauschte der Finanzminister 1990 beispielsweise jeden Rubel aus Exporterlösen gegen 2,34 DM ein, damit ostdeutsche Betriebe auch nach der Währungsunion weiter in die Sowjetunion ausliefern könnten – in der (vergeblichen) Hoffnung, dies werde sich in Bestellungen von ostdeutschen Lieferungen niederschlagen. Außerdem hatten ostdeutsche Unternehmen 1990/1991 Fabrikationsrisiko-Versicherungen in Höhe von 6 Mrd. DM beim Bund abgeschlossen. Auch die Forderungen privater deutscher Geldinstitute – im März 1991 bereits fast 35 Mrd. DM – waren größtenteils in Bonn direkt oder über Hermes versichert.⁹²⁴ Tausch- beziehungsweise Gegengeschäfte waren im Finanzministerium (ebenso wie in Moskau) unbeliebt und wurden nur zähneknirschend geduldet, weil sie keine Devisen nach Russland bringen und den Altschuldenberg nicht abbauen helfen konnten.⁹²⁵ Die gravierenden sowjetischen beziehungsweise später russischen Liquidi-

⁹¹⁹ „Waigel fordert begrenzte Bürgschaften für GUS-Republiken“, o.A., in: FAZ vom 13.1.1992, S. 11; „Waigel: GUS-Bürgschaften beschränken“, o.A., in: FAZ vom 20.1.1992, S. 2; und „Minister Möllemann und Waigel uneinig über neue Hermes-Zusagen“, o.A., in: Handelsblatt vom 14.1.1992, S. 1; Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 21.1.1992. Die Sowjetunion stand bereits im August 1991 kurz vor der Zahlungsunfähigkeit, nachdem ihre Außenhandelsbank kurzzeitig alle Devisenüberweisungen eingestellt hatte, vgl. „Sowjetunion: Die ökonomischen Vor- und Nachteile des Zerfalls“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 37/1991 vom 6.9.1991, S. 16-29.

⁹²⁰ Vgl. „Möllemann will neue Fördermaßnahmen/GUS schöpft Hermes nicht aus“, o.A., in: Handelsblatt vom 28.7.1992, S. 1; „Möllemann-Brief an Bundeskanzler Kohl: Zusätzliche Flankierung für Ost-Lieferungen gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 20.8.1992, S. 4.

⁹²¹ Vgl. u.a. Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 21.1.1992, und am 12.2.1992.

⁹²² Vgl. „Treuhand-Chefin will Abkehr von der 'Denkwelt der Hermes-Bürgschaften'“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 1; „Große Abhängigkeit von Hermes-Bürgschaften/Kleine Unternehmen fahren deutlich besser“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 11; „Bonn lehnt Konzept für Rußlandexporte ab“, o.A., in: Handelsblatt vom 23.9.1992, S. 12.

⁹²³ „Treuhand-Ressort Osteuropa“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1992, S. 15.

⁹²⁴ Zu den aufgezählten Maßnahmen vgl. „UdSSR: Weltweit herrscht Angst vor Rezession und Kaltem Krieg“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 35/1991 vom 23.8.1991, S. 16-20, und „Ostkredite: neuer Knacks“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 36/1991 vom 30.8.1991, S. 128-133.

⁹²⁵ Vgl. „Osthandel: 'Bei Krediten vorsichtig'“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 7/1992 vom 7.2.1992, S. 30.

tätsprobleme zehrten – zusammen mit den ohnehin horrenden „Kosten“ der deutschen Vereinigung – stark an den Nerven von Minister Waigel und ließen ihn aufgrund der unübersichtlichen fiskalischen Risiken relativ schnell zum „Bremsen“ werden.⁹²⁶

Das Wirtschaftsministerium wiederum setzte sich frühzeitig für den schnellen Ausbau der Handelsbeziehungen mit den osteuropäischen Reformländern und deren baldige Integration in den Weltmarkt ein.⁹²⁷ Minister Jürgen Möllemann drängte im Jahr 1992 – ebenso wie viele Betriebe aus den neuen Bundesländern – trotz der erheblichen finanziellen Risiken für den Bund auf rasche Bürgschaftszusagen ohne Plafondbegrenzung und auf eine Verbesserung der Zahlungsfähigkeit der GUS.⁹²⁸ Außerdem setzte er sich von Anfang an für die Ausweitung der Maßnahmen und Instrumente für die Förderung des ostdeutschen Osthandels ein.⁹²⁹ Für das BMWi stand trotz der bestehenden Schwierigkeiten offenbar fest, dass Russland langfristig ein wichtiger Handelspartner sein würde und die Handelsbeziehungen nicht kurzfristig aufgegeben werden sollten.⁹³⁰ Allerdings wurde auch dem Wirtschaftsminister das finanzielle Risiko im Laufe des Jahres 1992 zunehmend klar, das aus der gesamtwirtschaftlichen Lage Russlands und der anderen GUS-Länder resultierte. So forderte das Wirtschaftsministerium im Januar 1992, als Bedingung für die Gewährung von Hermesdeckungen, dass in den einzelnen Republiken verantwortliche Stellen genannt würden, die die erforderlichen Garantien gäben.⁹³¹ Im November war auch das BMWi wesentlich zurückhaltender als noch zu Beginn des Jahres und stellte fest, dass „die Sowjets für eine Erhöhung des Hermes-Kreditrahmens mehr Devisen verdienen“ müssten.⁹³² Außerdem wurden die Hoffnungen des BMWi auf eine schnelle Belebung des Osthandels im Jahresverlauf gedämpft: Angesichts der Devisenschwäche und der unklaren Reformvorstellungen in den GUS-Republiken sei nicht zu erwarten, dass der Osthandel auf absehbare Zeit wieder zu einer sicheren Verdienstquelle für Unternehmen werde, so der Kommentar des Ministeriums im September 1992 nach der Kabinettsbeschluss.⁹³³

8.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess

Im Entscheidungsprozess um die Hermespolitik gegenüber Russland und den anderen GUS-Staaten im Jahr 1992 sind mehrere Wirtschafts- beziehungsweise Unternehmensverbände sowie die Oppositionspartei SPD in Erscheinung getreten. Die genannten Akteure sollen im folgenden mit ihren Positio-

⁹²⁶ Hierzu siehe ausführlich „Interview: Theo Waigel über Haushalt und Unternehmenssteuern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 17/1992 vom 17.4.1992, S. 18-19, und „Bundeshaushalt: Mit Gewalt auf schlank getrimmt“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 28/1992 vom 3.7.1992, S. 27.

⁹²⁷ BMWi 1990, S. 4.

⁹²⁸ Vgl. „Minister Möllemann und Waigel uneinig über neue Hermes-Zusagen“, o.A., in: Handelsblatt vom 14.1.1992, S. 1; „Treuhand-Chefin will Abkehr von der ‚Denkwelt der Hermes-Bürgschaften‘“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 1; „Große Abhängigkeit von Hermes-Bürgschaften/Kleine Unternehmen fahren deutlich besser“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.1.1992, S. 11; „Stellvertretender Finanzminister verhandelt in Bonn“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.3.1992, S. 9; und „Waigel fordert begrenzte Bürgschaften für GUS-Republiken“, o.A., in: FAZ vom 13.1.1992, S. 11.

⁹²⁹ Vgl. „Hermes-Bürgschaften für die Republiken der GUS“, o.A., in: FAZ vom 23.1.1992, S. 11; Möllemann, Jürgen, Bundeswirtschaftsminister, am 4.5.1992; „Möllemann will neue Fördermaßnahmen/GUS schöpft Hermes nicht aus“, o.A., in: Handelsblatt vom 28.7.1992, S. 1; „Möllemann-Brief an Bundeskanzler Kohl: Zusätzliche Flankierung für Ost-Lieferungen gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 20.8.1992, S. 4; und „Teure Präsente oder mehr Arbeitslose: Die Bundesregierung sucht fieberhaft Absatzwege für ostdeutsche Exporteure“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.9.1992, S. 2.

⁹³⁰ Vgl. die Ausführungen in „Russland keine Kredite mehr geben“, o.A., in: FAZ vom 11.5.1994, S. 15.

⁹³¹ „Waigel fordert begrenzte Bürgschaften für GUS-Republiken“, o.A., in: FAZ vom 13.1.1992, S. 11.

⁹³² „Osthandel: Tee und Strümpfe“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 49/1991 vom 29.11.1991, S. 27-30.

⁹³³ „Möllemann: Ost-Betriebe müssen auf Westmärkte umstellen“, o.A., in: FAZ vom 24.9.1992, S. 15.

nen zum Thema und ihren Aktivitäten im Einzelnen dargestellt werden.

Der *Bundesverband des deutschen Exporthandels e.V. (BDEx)* vertritt als Spitzenverband etwa 850 Handelsunternehmen, welche größtenteils in Fach- oder Regionalverbänden zusammengeschlossen sind, die deutschen Außenhandelsinteressen. Die „praxisbezogene Verbesserung der Rahmenbedingungen“ für den internationalen Handel und die „politische Flankierung des Auslandsgeschäfts“ stehen für den BDEx im Vordergrund.⁹³⁴ Bezüglich der Hermes-Politik für Russland und die anderen GUS-Länder ist allerdings kaum ein konkretes Interesse des BDEx auszumachen. Der Verband zeigte sich lediglich sehr unzufrieden mit der schlechten Entwicklung des Handels mit den GUS-Ländern, die auch durch den Tauschhandel kaum aufgehoben werden könne, der durch sprunghafte Veränderungen der Rahmenbedingungen und mangelndes marktwirtschaftliches Verständnis osteuropäischer Lieferanten stark beeinträchtigt sei.⁹³⁵

In den Entscheidungsprozess um die Hermes-Politik hat sich der BDEx auch kaum eingebracht: Lediglich eine – oben zitierte – Wortmeldung in der Presse im Sommer 1992 war aufzufinden. Diese Zurückhaltung in der Hermes-Debatte verwundert ein wenig angesichts des selbst erklärten Anspruchs des BDEx, durch seine Öffentlichkeitsarbeit die „Leistungsfähigkeit des Exporthandels“ deutlich machen zu wollen.⁹³⁶ Auch konnten keine besonderen Kontaktaufnahmen des BDEx zu den politischen Entscheidungsträgern beobachtet werden, wenngleich er die „Mitgestaltung der Handelspolitik“ als seine zentrale Aufgabe betrachtet. Als einschlägiger Wirtschaftsverband ist davon auszugehen, dass der BDEx über gute Zugangsmöglichkeiten zumindest zum Wirtschaftsministerium verfügte und in Entscheidungsprozesse der Außenwirtschaftspolitik sicherlich eingebunden war, zum Beispiel als das Ministerium im Januar 1992 Vorschläge der Wirtschaftsverbände zum Thema einholte.

Eine Erklärung für die Zurückhaltung des BDEx bietet ein Blick auf die situative Mobilisierung des BDEx in der GUS-Hermesfrage: Zwar hat der Verband die Eigenpublikation „Unternehmen im Kompensationshandel“ für seine Mitglieder im Sommer 1992 neu aufgelegt – eventuell im Zusammenhang mit der Zunahme dieser Geschäftspraxis im Osthandel.⁹³⁷ Allerdings vertrat der BDEx in den frühen neunziger Jahren noch immer vornehmlich die westdeutsche Exportwirtschaft, die von dem Einbruch des Osthandels relativ wenig betroffen war. Viele in die GUS exportierende Unternehmen in den neuen Bundesländern unterstanden noch der Treuhand bzw. waren noch nicht verbandlich organisiert. Darüber hinaus stellte der BDEx kein besonderer Informationsträger bezüglich der Thematik dar und war nur mit begrenztem Druckpotenzial ausgestattet.⁹³⁸ Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass auch die Organisationsfähigkeit des BDEx mittelmäßig war: Mit 850 Mitgliedsunternehmen aus der Exportwirtschaft, die alle großen, international tätigen Handelshäuser umfasste, scheint die Zahl der von der Verbandspolitik Begünstigten zwar auf den ersten Blick klein. Von der

⁹³⁴ Vgl. die Selbstdarstellung des BDEx auf www.bdex.de/ueber_uns.html (Zugriff 4.2.2010). Die Zahl der Mitgliedsunternehmen bezieht sich auf Stand 2010, dürfte aber 1992 nicht wesentlich darunter liegen. Dem BDEx traten 1990/91 die meisten neu gegründeten Regionalverbände in den neuen Bundesländern bei; allerdings befand sich ein Großteil der ostdeutschen Exportwirtschaft noch in den Händen der Treuhand.

⁹³⁵ „Der BDEx beklagt Überbürokratie. Die Exporteure sehen ihre Handelsfreiheiten gefährdet“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.6.1992, S. 11.

⁹³⁶ Siehe die Selbstdarstellung des BDEx auf www.bdex.de/ueber_uns.html (Zugriff 4.2.2010).

⁹³⁷ Vgl. „Der BDEx beklagt Überbürokratie. Die Exporteure sehen ihre Handelsfreiheiten gefährdet“, o.A., in: Handelsblatt vom 17.6.1992, S. 11.

⁹³⁸ So war der BDEx nur einer von mehreren Mitgliedsverbänden des Bundesverbands des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA).

guten Entwicklung des Exporthandels profitieren allerdings nicht nur die Außenhandelsunternehmen, sondern auch deren Produzenten aus der Industrie sowie Dienstleister wie Banken und Versicherungen. Daher war das Interesse an günstigen Rahmenbedingungen für den Außenhandel kein spezifisches eines klar abgrenzbaren Kreises von Begünstigten.

Augenfälliger waren die Aktivitäten des *Bundesverbands des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA)* bezüglich der Hermespolitik. Als Gesamtverband repräsentiert der BGA 78 Verbände mit rund 120.000 Unternehmen und gilt als „Sprachrohr der deutschen Freihändler“.⁹³⁹ Der BGA vertritt – laut Selbstdarstellung *gemeinsam mit dem BDEx* – die Interessen der Außenhandelsunternehmen; seine Ziele sind möglichst viel Transparenz in der Exportpolitik und der Abbau von Bürokratie. Bezüglich der Hermespolitik forderte der BGA mit Verweis auf die anhaltenden Liquiditätsengpässe in Russland seit Frühjahr 1992 Bundesbürgschaften für Gegengeschäfte (Kompensationshandel) und entsprechende Lohnveredelungsvereinbarungen.⁹⁴⁰ Der BGA sah im Kompensationshandel die einzige Chance, den durch den Devisenmangel erschütterten Osthandel über die Krise zu retten, und forderte entsprechende Lieferisiko-Absicherungen vom Bund, mit dem Verweis auf bereits bestehende solche Absicherungen in Österreich, Großbritannien und Japan.⁹⁴¹ Später schlug der BGA sogar eine Außenhandelsgewährung des Bundes vor – ein Instrument, bei dem der Bund als direkter Handelspartner haften würde.⁹⁴² Außerdem rief der BGA seine Mitgliedsunternehmen dazu auf, ostdeutschen Unternehmen bei der Erschließung neuer Absatzmärkte zu helfen.⁹⁴³ Der BGA kritisierte das Pokern der russischen Regierung um eine möglichst großzügige Exportförderung für Ostdeutschland und forderte Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann auf, auf überzogene russische Wünsche nicht einzugehen, da man die ostdeutschen Produkte zu den bestehenden Konditionen überall absetzen könne.⁹⁴⁴

Der BGA zeigte eine recht hohe Mobilisierung in der Hermesfrage. So meldete sich die Verbandsspitze nicht nur regelmäßig in der Presse zum Sachverhalt, sondern wandte sich im August 1992 mit einem Positionspapier auch direkt an die Bundesregierung.⁹⁴⁵ Darüber hinaus ist nur zu vermuten, dass der BGA sein Netzwerk und seine Präsenz „in allen maßgebenden Institutionen und Ausschüssen“ in Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung,⁹⁴⁶ sowie seine Zusammenarbeit mit den übrigen Wirtschaftsverbänden dazu genutzt hat, für seine Position zu werben. Die spürbare Mobilisierung des BGA kann darauf zurückgeführt werden, dass der Verband auch ostdeutsche Unternehmen mit einem hohen Osthandelsanteil repräsentierte – etwa 20.000 Unternehmen der Branche sollen Schätzungen zufolge seit 1990 in ehemalige volkseigene Betriebe des Groß- und Außenhandels eingestiegen sein.⁹⁴⁷ Dieser Umstand bietet nicht nur eine Erklärung für die Mobilisierung des Verbands überhaupt, son-

⁹³⁹ Rode 1996, S. 32. Selbstdarstellung auf www.bga-online.de/aufgaben.html (Zugriff 2.3.2010), Daten mit Stand März 2010.

⁹⁴⁰ Vgl. „BGA fordert Bundesbürgschaften für Gegengeschäfte mit östlichen Partnern“, o.A., in: Handelsblatt vom 31.3.1992, S. 1; „In Novosibirsk etabliert sich die Internationale Import- und Export-Messe“, o.A., in: Handelsblatt vom 2.10.1992, S. 22; und „Osthandel: Ein Koffer voll Dollar“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 51/1992 vom 11.12.1992, S. 167-172.

⁹⁴¹ „Außenhandel fordert neue Ost-Risikodeckung“, o.A., in: FAZ vom 8.8.1992, S. 9.

⁹⁴² „Osthandel: Auftragsdebakel in den neuen Bundesländern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 34/1992 vom 14.8.1992, S. 18-20.

⁹⁴³ „Überdenken der Hermes-Bürgschaften erforderlich - Gespräch mit dem Verbandspräsidenten des Groß- und Außenhandels“, o.A., in: Handelsblatt vom 30.9.1992, S. 3.

⁹⁴⁴ Ebd.

⁹⁴⁵ Positionspapier zur Sicherung und Förderung des Warenverkehrs vor allem mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, welches der BGA am 7.8.1992 an die Bundesregierung übergab. Es beinhaltete die Vorschläge zur Unterstützung des Kompensationshandels, vgl. „Außenhandel fordert neue Ost-Risikodeckung“, o.A., in: FAZ vom 8.8.1992, S. 9.

⁹⁴⁶ So die Selbstbeschreibung in BGA 2003.

⁹⁴⁷ Vgl. ebd.

dern auch für die Inhalte seines Engagements, namentlich sein Einsatz für die ostdeutschen Betriebe in Form von Kompensationshandel und Marktumorientierung. Die Tatsache, dass der BGA mit seinen Mitgliedsverbänden rund 120.000 Unternehmen repräsentiert, schränkt zwar einerseits seine Organisationsfähigkeit ein – zudem, wie bereits zum BDEx erläutert, von seiner Politik auch Produzenten und Dienstleister profitieren dürften. Andererseits verfügt der BGA als einer der größten deutschen Wirtschaftsverbände überhaupt über große Ressourcen in Form von Druckpotenzial seitens der Wirtschaftskraft, die er repräsentiert.

Zu beobachten war auch die Interessenartikulation des *Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI)* zur Hermespolitik im untersuchten Entscheidungsprozess. Als Spitzenverband der deutschen Industrie und industrienahen Dienstleister vertritt der BDI die Interessen von 34 Mitgliedsverbänden aus den verschiedensten Industriebereichen und damit mittelbar etwa 100.000 Unternehmen mit etwa 8 Mio. Beschäftigten.⁹⁴⁸ Einige Autoren bescheinigen dem BDI damit einen Organisationsgrad von etwa 90%.⁹⁴⁹ Damit hat der Verband – ähnlich wie der BGA – zwar einerseits ein relativ großes Druckpotenzial, andererseits aber eine nur sehr eingeschränkte Organisationsfähigkeit. Der BDI hat zwar ein Interesse, mit anderen Wirtschaftsverbänden und innerhalb seiner Mitgliedsverbände eine gemeinsame Position zu finden, um diese gegenüber der Politik einzubringen;⁹⁵⁰ allerdings vertritt er breit gestreute und unterschiedlich „starke“ Brancheninteressen. Der BDI hat daher auch ein relativ allgemein gehaltenes Organisationsziel, nämlich die Stärkung des Industrielandes Deutschland durch weniger Bürokratie und Regulierung und mehr Wettbewerb und Freiraum.⁹⁵¹

Je konkreter ein Einzelinteresse einer spezifischen Branche aus den Reihen des BDI ist, um so weniger Berücksichtigung kann es in der Verbandspolitik finden. Die Frage der Hermespolitik für Russland und andere GUS-Staaten scheint eine solche zu sein, da sie nur einige der von ihm vertretenen Branchen betroffen hat. Der BDI äußerte von Anfang an große Skepsis, was die zur Diskussion stehenden Möglichkeiten zur Unterstützung des Osthandels betraf. Bereits 1991 wies er auf die Gefahr der drohenden Zahlungsunfähigkeit der Sowjetunion hin und plädierte für die Kopplung von Bürgschaften und Krediten an rentable Projekte (Projektfinanzierungen).⁹⁵² Die Hauptforderung des BDI wurde jedoch, die GUS-Republiken als Entwicklungsländer zu behandeln und so Instrumente der Entwicklungshilfe, wie zum Beispiel günstige Kredite, nutzen zu können.⁹⁵³ Die Ausfuhrbürgschaften seien zwar unverzichtbar; jedoch kritisierte der BDI die zögernde Haltung Russlands bei der Klärung der formalen Voraussetzungen für die Exportfinanzierung von Investitionsgütern und forderte, die entsprechenden Mittel notfalls für andere GUS-Länder umzuleiten, in denen funktionierende Wirtschaftsverwaltungen arbeiten – wie die Ukraine, Kasachstan oder Belarus.⁹⁵⁴ Maßnahmen zur Förderung des Kompensationshandels lehnte der BDI mit Verweis auf den Mangel an verlässlichen

⁹⁴⁸ Eine direkte Mitgliedschaft von Unternehmen ist nicht möglich. Stand März 2010, vgl. www.bdi.eu/540.htm (Zugriff 6.3.2010).

⁹⁴⁹ Wie Schultes 2002, S. 121, und Frey, Kirchgässner 2002, S. 197.

⁹⁵⁰ Schultes 2002, S. 121.

⁹⁵¹ Siehe die Selbstdarstellung unter www.bdi.eu/542.htm (Zugriff 6.3.2010).

⁹⁵² „Ostkredite: neuer Knacks“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 36/1991 vom 30.8.1991, S. 128-133.

⁹⁵³ „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8; „Die russischen Aufträge bleiben aus“, o.A., in: FAZ vom 14.8.1992, S. 11; und „Osthandel: Auftragsdebakel in den neuen Bundesländern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 34/1992 vom 14.8.1992, S. 18-20.

⁹⁵⁴ Ebd.

Geschäftspartnern ab.⁹⁵⁵ Der BDI schlug länderspezifische Plafonds vor und forderte, dass die Sektoren Energie, Landwirtschaft, Verkehrswesen, Kommunikation und Ersatzteilversorgung Vorrang bei der Hermes-Vergabe haben sollten.⁹⁵⁶ Zugleich erwartete der BDI von Bundesregierung und Bundestag mehr Maßnahmen für ostdeutsche Unternehmen zur Absatzförderung, wie eine befristete Mehrwertsteuerpräferenz, damit diese ihre Abhängigkeit von den GUS-Märkten überwinden können.⁹⁵⁷

Die Aktivitäten des BDI, diese Interessen gegenüber den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit zu artikulieren, waren trotz der eingangs erwähnten eingeschränkten Organisationsfähigkeit von spezifischen Interessen im BDI relativ groß. Seine Stellungnahme zur Problematik war regelmäßig in der Presse zu finden, und er wandte sich auch direkt an die Entscheidungsträger: Anfang August 1992 übermittelte der Verband in einem gemeinsam mit dem Ostausschuss der deutschen Wirtschaft verfassten „Memorandum zur Sicherung und Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der GUS“ seine Vorstellungen zur Behandlung der GUS-Staaten als Entwicklungsländer an die vier betroffenen Bundesministerien.⁹⁵⁸ Kurz darauf wandte sich der Hauptgeschäftsführer, Ludolf von Wartenberg, erneut in einem Brief an den Wirtschaftsminister.⁹⁵⁹ Darüber hinaus war der BDI auch in Russland selbst aktiv, indem er Kontakte zum Russischen Industrieverband NPS aufbaute und sich so auch russische Gesprächspartner aus Politik und Wirtschaft verschaffen konnte.⁹⁶⁰

Grundsätzlich muss man dem BDI einen exzellenten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern bescheinigen. Beispielhaft sei nur genannt, dass der deutsche Wirtschaftsminister regelmäßig als Hauptredner der BDI-Jahrestagungen auftrat.⁹⁶¹ Im Jahr 1992 war der Zugang des BDI zu den politischen Entscheidungsträgern allerdings durch innerverbandliche „Auflösungserscheinungen“ belastet – Kritiker warfen dem bis September 1992 amtierenden BDI-Präsidenten Heinrich Weiss einen mangelnden Draht zur Regierung und eine zunehmende Bedeutungslosigkeit des BDI vor, was auch indirekt aus Kanzlerkreisen bestätigt wurde.⁹⁶²

Schließlich sei noch auf einen gewichtigen Mitgliedsverband des BDI, den *Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)*, hingewiesen. Bereits vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte der VDMA ein großes Interesse an einem möglichst barrierefreien Handel mit den Ostblockstaaten und begrüßte die liberale Haltung der Bundesregierung hinsichtlich der Cocom-Liste. Der RGW-Raum war mit etwa 12% des Auftragsvolumens ein wichtiger Kunde des deutschen Großanlagenbaus (alte

⁹⁵⁵ „Die russischen Aufträge bleiben aus“, o.A., in: FAZ vom 14.8.1992, S. 11.

⁹⁵⁶ „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8.

⁹⁵⁷ „Die GUS-Märkte sind mit Traditionsgeschäften nicht zu retten“, o.A., in: FAZ vom 11.8.1992, S. 11; „Förderung für Ost-Unternehmen“, o.A., in: FAZ vom 1.10.1992, S. 14. Hier herrschte allerdings auch Uneinigkeit innerhalb des BDI: Während Hauptgeschäftsführer Ludolf von Wartenberg den Ausverkauf der ostdeutschen Lagerware zu nicht-kommerziellen Bedingungen vorschlug, um ein Überangebot auf dem Markt abzuwenden, bezeichnete der Ende September 1992 neu gewählte BDI-Präsident Tyll Necker dies als „Verschenken“ und empfahl die Orientierung an den Weltmärkten, vgl. „Handelsgesellschaften sollen Verkauf übernehmen“, o.A., in: Handelsblatt vom 23.9.1992, S. 4.

⁹⁵⁸ „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8.

⁹⁵⁹ Mit der Bitte, den Ausverkauf der ostdeutschen Lagerware zu ermöglichen, vgl. „Die russischen Aufträge bleiben aus“, o.A., in: FAZ vom 14.8.1992, S. 11.

⁹⁶⁰ Zwischen BDI und NPS wurde eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. Der NPS vertrat 1992 ca. 65% der altsowjetischen Industriebetriebe v.a. aus dem militärisch-industriellen Komplex, vgl. „BDI: Sowjetpartner im Zwielficht“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 40/1991 vom 27.9.1991, S. 38.

⁹⁶¹ Vgl. die Rede von Minister Möllemann auf der BDI-Jahrestagung 1992, aus: Bulletin Nr. 61/92 vom 5.6.1992, S. 596ff.

⁹⁶² „Der Kanzler hält ihn [Heinrich Weiss, Anm. d. Verf.] für ein Leichtgewicht und legt keinen großen Wert auf Kontakt“, so ein Kanzler-Vertrauter, zitiert in „BDI: Die Unternehmerlobby verliert an Einfluss“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 32/1992 vom 31.7.1992, S. 18-21.

Bundesrepublik).⁹⁶³ Umso erstaunlicher ist, dass sich der VDMA 1992 zwar mehrfach zum Osthandel äußerte, aber kein eigenes Interesse bezüglich der Hermes-Frage artikulierte: So meldete der Verband regelmäßig den seit 1991 anhaltenden Auftragsrückgang im Maschinenbau, vor allem aus dem Ausland, und ein wachsendes Interesse an neuen Märkten in Ostasien.⁹⁶⁴ Auch gebe es bei den deutschen Maschinenbauern angesichts der starken japanischen Konkurrenz in Ostasien ein reges Interesse am Aufbau der Märkte in Mittel- und Osteuropa und Zentralasien.⁹⁶⁵ Der Verband wies auch darauf hin, dass zahlreiche Unternehmen seiner Branche die Krise mit Tauschgeschäften zu überbrücken versuchten.⁹⁶⁶ Zum Maschinenbau in den neuen Bundesländern äußerte sich der VDMA nur zurückhaltend kommentierend – er sei noch in der schwierigen Umstrukturierung und werde durch die Privatisierung noch deutlich schrumpfen.⁹⁶⁷ Zum Hermes-Instrument für die GUS-Staaten äußerte sich der VDMA aber nicht selbst, sondern nur im Rahmen der Interessenartikulation des BDI, weshalb er als Akteur auch nicht weiter in der Analyse beachtet werden soll (Abschnitt 8.3).

Im Entscheidungsprozess um die GUS-Hermespolitik hat sich allerdings der *Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW)* eingebracht. Als wichtigster Mittelstandsverband vertritt der BVMW die Interessen der mehr als 3 Mio. deutschen Klein- und Mittelbetriebe, die ihren Umsatz immerhin zu etwa einem Drittel mit Exportgeschäften machen.⁹⁶⁸ Im Jahr 1992 dürfte die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedsunternehmen des BVMW aus den alten Bundesländern gestammt und kaum nennenswerte Osthandelsgeschäfte getätigt haben. Daher war der Verband auch kaum mobilisiert und in den Massenmedien nur einmal, im Januar 1992, zu finden. Die Mitgliederstruktur liefert auch eine Erklärung für seine Außenseiter-Position in der GUS-Hermespolitik: Der BVMW sah die Gründe für ungedeckte Forderungen und scheiternde Joint-Ventures mit osteuropäischen Partnern in schlechten Verträgen, mangelnder Information und fehlender Beratung und forderte die Bundesregierung auf, das Engagement mittelständischer Unternehmen in Osteuropa stärker und effizienter zu unterstützen.⁹⁶⁹ Diese Forderung hatte im Kontext der frühen neunziger Jahre ganz offensichtlich nicht die vom Osthandel stark abhängigen, ostdeutschen Großbetriebe im Blick, sondern die Vielzahl der klein- und mittelständischen Unternehmen aus den alten Bundesländern, die bislang noch kaum Osthandel betrieben hatten. Daher muss festgehalten werden, dass die BVMW mit seiner spezifischen Position in der GUS-Hermespolitik der Bundesregierung nicht wiederzufinden ist.

Ebenfalls in der Diskussion um die Hermespolitik gegenüber Russland zu vernehmen war eine Posi-

⁹⁶³ So VDMA-Geschäftsführer Lindeiner, vgl. Lindeiner 1988, S. 116 und 124.

⁹⁶⁴ Vgl. „GUS-Mitglieder haben nun eine Atempause“, o.A., in: FAZ vom 8.1.1992, S. 9; „Im Maschinenbau ist auch 1992 kaum eine Belebung zu erwarten“, o.A., in: FAZ vom 12.3.1992, S. 15; „In der Rezession und im Aufschwung geht der Maschinenbau voran“, o.A., in: FAZ vom 21.9.1992, S. 19; „100 JAHRE VDMA: Erholung im weltweiten Geschäft ist 1993 noch keineswegs sicher“, o.A., in: Handelsblatt vom 16.10.1992, S. 19.

⁹⁶⁵ „VDMA: Hundert Jahre Interessenvertretung im Dienst mittelständischer Maschinenbauer“, o.A., in: Handelsblatt vom 13.10.1992, S. 23.

⁹⁶⁶ „Ostkredite: neuer Knacks“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 36/1991 vom 30.8.1991, S. 128-133.

⁹⁶⁷ „Im Maschinenbau ist auch 1992 kaum eine Belebung zu erwarten“, o.A., in: FAZ vom 12.3.1992, S. 15; „In der Rezession und im Aufschwung geht der Maschinenbau voran“, o.A., in: FAZ vom 21.9.1992, S. 19.

⁹⁶⁸ Zur Selbstdarstellung siehe www.bvmw.de/der-bvmw/aufgaben-und-ziele.html (Zugriff 6.3.2010). Zahlenangaben mit Stand März 2010.

⁹⁶⁹ Vgl. „GUS: Massive Kritik des Bundesverbandes der mittelständischen Wirtschaft an der Osteuropapolitik Möllemanns“, o.A., in: Handelsblatt vom 1.4.1992, S. 9.

tion des *Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT)*:⁹⁷⁰ Der DIHT sprach sich im August 1992 – ebenso wie der Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels (BGA) – dafür aus, Tauschhandelsgeschäfte durch Bundesliefergarantien abzusichern.⁹⁷¹ Neben dieser einen auffindbaren Wortmeldung in der Presse setzte sich der DIHT für den Osthandel ein, indem er gemeinsam mit dem Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft im Herbst 1991 ein Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft in Berlin einrichtete.⁹⁷² Damit war der DIHT insgesamt kaum in der Hermes-Frage mobilisiert. Dabei hatte er einen exzellenten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern: den mit ihm assoziierten Außenhandelskammern (AHKs) war nämlich die Außenwirtschaftsförderung übertragen, sie verfügten deshalb als quasi Beteiligte über einen privilegierten Zugang zur politischen Verwaltung.⁹⁷³ Als Körperschaft des öffentlichen Rechts waren auch die Industrie- und Handelskammern (IHKs), die im DIHT als Dachverband zusammengeschlossen sind, grundsätzlich einen „halb staatlichen“ Status. Einschränkung für die Mobilisierung der DIHT könnte allerdings gewirkt haben, dass sie eher die regional und lokal agierende mittelständische Wirtschaft repräsentiert haben und kaum die von der Hermes-Frage existenziell betroffenen Unternehmen in den neuen Bundesländern. Außerdem war das politische Druckpotenzial des DIHT eher auf kommunaler und Länderebene angesiedelt, als beim Bund, wo die zentrale Außenhandelspolitik einschließlich Hermes „gemacht“ wird. Schließlich muss noch berücksichtigt werden, dass der DIHT eine Vielzahl von Branchen und Wirtschaftssektoren mit einer hohen Zahl an Mitgliedsunternehmen vertritt und daher keine gute Organisationsfähigkeit aufweist.

Der vermutlich am stärksten an einem guten Osthandel interessierte gesellschaftliche Akteur ist der *Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft*. Der Ostausschuss, 1952 als Gemeinschaftsorgan der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft in der alten Bundesrepublik gegründet, wird oft als „Sprachrohr der deutschen Wirtschaft in Osteuropa“ bezeichnet.⁹⁷⁴ Der Ostausschuss bündelt und vertritt die Osteuropa-spezifischen Interessen der deutschen Wirtschaft in Deutschland sowie in der Region und will den „Auf- und Ausbau guter und stabiler, zu beiderseitigem Nutzen geltenden Handelsbeziehungen zwischen Ost und West“ voranbringen. Der Ostausschuss versteht sich als Mittler zwischen Wirtschaft und Politik in Deutschland und Osteuropa und flankiert deutsche Unternehmen auf den schwierigen osteuropäischen Märkten.⁹⁷⁵ Trotz seiner breiten Trägerstruktur weist der Ostausschuss eine hohe Organisationsfähigkeit auf, weil er die ostwirtschaftlichen Interessen und damit nur einen relativ homogenen Bruchteil der Mitglieder seiner Trägerverbände und der deutschen Wirtschaft repräsentiert. Gerade aufgrund seiner leistungsstarken Trägerstruktur in der deutschen Wirtschaft sind die Informations- und Druckressourcen des Ostausschusses wiederum recht groß.

Der Ostausschuss betrachtete es ab 1990 auch als seine Aufgabe, die Unternehmen in den neuen

⁹⁷⁰ Inzwischen umbenannt in Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).

⁹⁷¹ „Osthandel: Auftragsdebakel in den neuen Bundesländern“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 34/1992 vom 14.8.1992, S. 18-20.

⁹⁷² „Harsche Kritik an der Politik der Bundesregierung geübt“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.9.1992, S. 5, und „Hermes-Plafond ist jetzt formal ausgeschöpft“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.10.1992, S. 10.

⁹⁷³ Schultes 2002, S. 143.

⁹⁷⁴ Trägerverbände sind der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der Bundesverband Deutscher Banken e.V. (BdB), der Gesamtverband der Deutschen Versicherungsgesellschaft e.V. (GDV), der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. (BGA), die Außenhandelsvereinigung des Deutschen Einzelhandels e.V. (AVE), der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH) und der Ost- und Mitteleuropa Verein e.V. Er finanziert sich durch die Trägerverbände und rund 50 fördernde Unternehmen (Stand 2010), vgl. www.ostausschuss.de/ueberuns (Zugriff 6.3.2010).

⁹⁷⁵ Siehe Selbstdarstellung ebd., und BDI-Special vom 11.4. 2005. Der Ostausschuss konzentriert sich auf die Märkte in Russland, Belarus, der Ukraine, Zentralasien, dem Kaukasus, dem Baltikum und Südosteuropa.

Bundesländern bei ihrem Übergang zur DM und zur Marktwirtschaft zu beraten und zu unterstützen – laut damaligem Präsident des Ostausschusses, Otto Wolff von Amerongen, nicht nur, um Aufträge für die ostdeutschen Betriebe zu sichern, sondern auch im Interesse der Sowjetunion und ihrer Nachfolgestaaten.⁹⁷⁶ So hatte der Ostausschuss auch eine dezidierte Meinung zur Frage der Hermesbürgschaften für Russland und die anderen GUS-Staaten: Er setzte sich für eine starke Unterstützung des Osthandels durch die Bundesregierung ein und mahnte mehrfach eine bessere finanzielle Ausstattung des Hermesinstruments an.⁹⁷⁷ Aufgrund der bestehenden Schwierigkeiten bei den Hermesbürgschaften auf russischer Seite (ausbleibende Zinszahlungen und Staatsgarantien) forderte der Ostausschuss auch „fantasievollere Finanzierungsstrukturen“ und warf der Bundesregierung vor, die Probleme schön zu reden und keine klare programmatische Linie zu haben, um die Wirtschaft der neuen Bundesländer zu sanieren und den Osthandel zu stützen.⁹⁷⁸ Nach Ansicht des Ostausschusses war der russische Markt nicht für das schnelle Geschäft angelegt, weswegen sich deutsche Unternehmen trotz der 1992 bestehenden Schwierigkeiten auf dem Markt platzieren müssten, um langfristig dort Erfolg zu haben. So sei auch der Verkauf von deutschen Waren in Rubel denkbar, wenn Unternehmen damit in Russland investieren könnten.⁹⁷⁹ Dem Ostausschuss waren langfristige Geschäfte und Investitionen wichtiger als der kurzfristige Warenabsatz – so war er gegen die Ausweitung von Hermes-Krediten auf Konsumgüterlieferungen, weil sie die Produktionsstruktur in Russland nicht ändern würde.⁹⁸⁰ Der Ostausschuss betrachtete die praktische Hilfestellung für Unternehmen mehr und mehr als seine vornehmliche Aufgabe – so richtete er im Sommer 1992 in seinem Berliner Büro eine Evidenzstelle für ungedeckte deutsche Forderungen ein.⁹⁸¹ Außerdem hatte er zur besseren Koordinierung der Maßnahmen bereits im Herbst 1991 in Berlin gemeinsam mit dem DIHT ein Kooperationsbüro der Deutschen Wirtschaft eingerichtet und den Aufbau von Delegiertenbüros der deutschen Wirtschaft in Russland und anderen osteuropäischen Ländern unterstützt.⁹⁸²

Der Ostausschuss war in der GUS-Hermespolitik vergleichsweise stark mobilisiert. So meldete er sich regelmäßig, wie bereits dargelegt, mit Äußerungen in der Presse. Direkte Kontakte zu den politischen Entscheidungsträgern konnten nur in einem Fall nachgewiesen werden, nämlich in Form des im August gemeinsam mit dem BDI an vier Bundesministerien übermittelten Memorandums zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der GUS.⁹⁸³ Aufgrund der sehr guten Vernetzung des Ostausschusses mit der Politik ist allerdings davon auszugehen, dass er von der Exekutive regelmäßig zum Sachverhalt in Anspruch genommen worden ist: So verfügte der Ostausschuss vor allem über langjäh-

⁹⁷⁶ Amerongen 1992, S. 103.

⁹⁷⁷ Vgl. „Harsche Kritik an der Politik der Bundesregierung geübt“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.9.1992, S. 5, und „Ostausschuss bemängelt Kabinettsmaßnahmen“, o.A., in: Handelsblatt vom 25.9.1992, S. 12.

⁹⁷⁸ Siehe „Ost-Ausschuss fordert neue Finanzierungsstrukturen“, o.A., in: Handelsblatt vom 26.6.1992, S. 9; „GUS-Handel vor dem Zusammenbruch“, o.A., in: FAZ vom 26.6.1992, S. 15; und „Harsche Kritik an der Politik der Bundesregierung geübt“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.9.1992, S. 5.

⁹⁷⁹ Vgl. „Harsche Kritik an der Politik der Bundesregierung geübt“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.9.1992, S. 5; siehe auch Amerongen 1992, S. 299, und Mangold 2000, S. 6.

⁹⁸⁰ „Die Reformer in Moskau treten auf der Stelle“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.10.1992, S. 13.

⁹⁸¹ Ebd.; „Ost-Ausschuss fordert neue Finanzierungsstrukturen“, o.A., in: Handelsblatt vom 26.6.1992, S. 9; „Hermes-Plafond ist jetzt formal ausgeschöpft“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.10.1992, S. 10; „GUS-Handel vor dem Zusammenbruch“, o.A., in: FAZ vom 26.6.1992, S. 15.

⁹⁸² „Harsche Kritik an der Politik der Bundesregierung geübt“, o.A., in: Handelsblatt vom 8.9.1992, S. 5; „Hermes-Plafond ist jetzt formal ausgeschöpft“, o.A., in: Handelsblatt vom 12.10.1992, S. 10. Delegiertenbüros bestanden 1992 bereits in Warschau, Prag, Budapest und St. Petersburg, 1992 sollten Moskau und Kiew folgen.

⁹⁸³ „Überbrückungsmaßnahmen für den Handel mit den GUS-Staaten gefordert“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 1; „Die Industrie macht sich für eine Handelsinitiative stark“, o.A., in: Handelsblatt vom 7.8.1992, S. 8.

rige Verbindungen in die entsprechenden osteuropäischen Länder und stand bei deren Regierungen in hohem Ansehen; darüber hinaus war er in die institutionalisierten Dialoge mit den amtlichen Stellen (Kooperationsräte, Arbeitskreise, Delegationsreisen) eingebunden.⁹⁸⁴ Dem Ostausschuss wird in der Literatur, ebenso wie in seiner Selbstdarstellung, eine regelmäßige Einflussnahme auf die Ministerialbürokratie, insbesondere im Wirtschaftsministerium, zugebilligt.⁹⁸⁵ Weitere Zeugnisse seiner Mobilisierung waren schließlich die Maßnahmen, die der Ostausschuss in Zusammenhang mit dem Osthandel und der Hermespolitik ergriffen hat, namentlich die Einrichtung des Kooperationsbüros und einer Evidenzstelle für ausstehende Forderungen in Berlin und die Unterstützung des Aufbaus der Delegiertenbüros in Russland.

Neben den Wirtschaftsverbänden und dem Unternehmertum findet sich schließlich ein weiterer gesellschaftlicher Akteur im Hermes-Fallbeispiel: die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*, seit 1982 Oppositionspartei im Bundestag. Sie äußerte sich in der Presse zu dem Kabinettsbeschluss vom 23. September 1992 und kritisierte diesen als unzureichend: Für den Osthandel der ostdeutschen Unternehmen sei eine Notstandsaktion notwendig, die einen Ausgleichsfonds von 15 Mrd. DM zum Kauf von Investitionsgütern sowie einen Sonderkreditplafond von 5 Mrd. DM zur Förderung ostdeutscher Exporte in andere Entwicklungsländer umfasse. Außerdem müsse der Wechselkurs verbessert werden, um die russische Importfähigkeit zu erhöhen, und staatliche Abnahmegarantien für Ostexporte aus den neuen Bundesländern gegeben werden, die über Handelsgesellschaften abgewickelt werden könnten. Diese Vorschläge kämen laut SPD letztlich billiger als die drohende Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland.⁹⁸⁶ Der wirtschaftspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Wolfgang Roth, warf Minister Jürgen Möllemann vor, er sei unfähig, neue Wege zu gehen, außerdem blockiere Finanzminister Waigel jede vernünftige Hilfe. Der Kabinettsbeschluss vom 23.9.1992 vernichte laut Roth absehbar Arbeitsplätze in Ostdeutschland. Und der stellvertretende SPD-Vorsitzende Rudolf Dreßler kritisierte die Äußerungen des Präsidenten des BDI, Tyll Necker, der die Vorschläge zur Rettung des Ostexports in den neuen Bundesländern als „Verschenken“ bezeichnet hatte und die Orientierung an den Weltmärkten empfohlen habe, als zynisch.⁹⁸⁷

Die SPD muss trotz dieser inhaltsreichen Positionierung bezüglich der Hermespolitik für Russland und die anderen GUS-Staaten als gering mobilisiert betrachtet werden. Die Frage des Osthandels war nur ein Bruchstück der komplexen Problemlage des Strukturwandels in den neuen Bundesländern und der Bewältigung der Deutschen Einheit und sprach nur einen Bruchteil der SPD-Wählerschaft an. Über eine herausragende Sachkenntnis oder exklusive Informationen verfügte die SPD im Vergleich zu den Akteuren der Wirtschaft zwar nicht. Allerdings hatte das Thema genügend politische Bedeutung innerhalb der politischen Problematiken der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktentwicklung in

⁹⁸⁴ Vgl. BDI-Special vom 11.4. 2005; Amerongen 1992, S. 105; „Otto Wolff plädiert für eine Integration der GUS-Mitgliedsrepubliken in die Weltwirtschaft“, o.A., in: Handelsblatt vom 24.1.1992, S. 10.

⁹⁸⁵ Vgl. Rode 1996, S. 31. Laut Ostausschuss-Präsident Otto Wolff von Amerongen war die Zusammenarbeit aber nicht immer spannungsfrei, insbesondere wenn Geschäftsbeziehungen den außen- und sicherheitspolitischen Erfordernissen untergeordnet werden mussten, vgl. Amerongen 1992, S. 39f.

⁹⁸⁶ „SPD will Notstandsaktion für den Osthandel“, o.A., in: Handelsblatt vom 22.9.1992, S. 3; „Handelsgesellschaften sollen Verkauf übernehmen“, o.A., in: Handelsblatt vom 23.9.1992, S. 4; „Möllemann: Ost-Betriebe müssen auf Westmärkte umstellen“, o.A., in: FAZ vom 24.9.1992, S. 15.

⁹⁸⁷ „Handelsgesellschaften sollen Verkauf übernehmen“, o.A., in: Handelsblatt vom 23.9.1992, S. 4; „Ostdeutsche Unternehmen sollen sich stärker auf Westmärkte konzentrieren“, o.A., in: Handelsblatt vom 24.9.1994, S. 1; „Möllemann: Ost-Betriebe müssen auf Westmärkte umstellen“, o.A., in: FAZ vom 24.9.1992, S. 15.

Ostdeutschland und der Haushaltspolitik, sodass man der SPD als größter und „gefährlichster“ Oppositionspartei ein nicht ganz unbedeutendes Druck- und Ressourcenpotenzial zuschreiben kann.

Darüber hinaus fanden sich in der Diskussion um die Hermesbürgschaften in der Presse auch Meinungen und Einstellungen der *Wirtschaftsunternehmen im allgemeinen*, die am Handel mit GUS-Republiken beteiligt sind – unabhängig von der Branchenzugehörigkeit oder verbandlichen Vertretung. Diese sollen der Vollständigkeit halber auch kurz dargestellt werden, wenngleich sie nicht als Akteursinteressen in die Analyse einfließen.

So erwarteten die deutschen Unternehmer mehrheitlich, dass die Bundesregierung die Hermes-Kontingente für die in Auflösung begriffenen Sowjetrepubliken in den schwierigen Zeiten 1991/1992 aus politischen Gründen nicht streicht.⁹⁸⁸ Bereits seit der zweiten Jahreshälfte 1991 scheint eine zunehmend wachsende Zahl von Unternehmen auf Kompensations- und Tauschgeschäfte übergegangen zu sein und von der Bundesregierung entsprechende Regelungen und Unterstützung erhofft zu haben.⁹⁸⁹ Ende 1992 galten in der deutschen Wirtschaft Hermes-Bürgschaften für den Osthandel laut WIRTSCHAFTSWOCHE als gescheitert, weil die GUS-Staaten keine Devisen hatten, und allen Formen von Gegengeschäften wurde ein Bedeutungszuwachs bescheinigt.⁹⁹⁰

Die Meinung der deutschen Wirtschaft von der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik verschlechterte sich im Verlauf des Jahres grundsätzlich, was die Außenwirtschaftspolitik mit einschloss: Laut einer von der WIRTSCHAFTSWOCHE beauftragten Forsa-Meinungsumfrage kritisierten viele Unternehmen an den Wirtschafts- und Finanzressorts mangelnden ökonomischen Sachverstand und „politische Orientierungslosigkeit“. Laut Hans-Peter Stihl, dem damaligen Präsidenten des DIHT, genüge die wirtschaftspolitische Geisteshaltung „vielfach nur noch für die Kreisliga“.⁹⁹¹ Hintergrund für die allgemein schlechte Grundstimmung in der Wirtschaft war die schwache Konjunkturlage und die trüben Wachstumsprognosen auch für 1993, die in Zusammenhang mit der DM-Aufwertung, dem Lohnkostendruck und dem „Haushaltsdurcheinander in Bonn“ diskutiert wurden.

Außerdem kristallisierte sich immer mehr ein Konkurrenzverhältnis zwischen Unternehmen der alten und der neuen Bundesländer heraus: So musste sich Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann bereits zu Jahresbeginn 1992 gegen Vorwürfe aus der Wirtschaft verteidigen, ostdeutsche Unternehmen würden in der Hermespolitik pauschal bevorzugt.⁹⁹² Nach einem katastrophalen Osthandelsjahr und der Kabinettsentscheidung vom September 1992 zeigten sich viele ostdeutsche Unternehmen von der Bundesregierung enttäuscht, da sie auf ihren produzierten Waren saßen und eine Umorientierung auf westliche Märkte keine schnelle Lösung war.⁹⁹³ Auch die Treuhandanstalt kritisierte die Hermespolitik mit dem Kabinettsbeschluss vom September 1992 scharf – schließlich habe die Treuhand schon lange

⁹⁸⁸ „Kreditversicherung: Hermes-Bürgschaften bald teurer“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 41/1991 vom 4.10.1991, S. 109-110.

⁹⁸⁹ Genannt werden meist ostdeutsche Maschinenbauer, aber auch große Unternehmen der alten Bundesländer wie der Daimler-Benz-Konzern bzw. seine Dienstleistungstochter Debis; vgl. „Osthandel: Tee und Strümpfe“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 49/1991 vom 29.11.1991, S. 27-30; „Kompensationshandel gewinnt an Bedeutung“, o.A., in: FAZ vom 21.1.1992, S. 17; „Abschlüsse mit Republiken der GUS auch ohne Hermes“, o.A., in: FAZ vom 22.1.1992, S. 15; und „Finanzierung der Kooperationen noch unklar“, o.A., in: FAZ vom 1.2.1992, S. 13.

⁹⁹⁰ 1992 waren bereits ca. 40% des Osthandels als Tauschgeschäfte abgewickelt worden, vgl. „Osthandel: Ein Koffer voll Dollar“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 51/1992 vom 11.12.1992, S. 167-172.

⁹⁹¹ „Wunsch-Kabinett: Breuel statt Möllemann“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 44/1992 vom 23.10.1992, S. 14-21; und „Konjunktur: Schwierigstes Jahr seit 1982“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 47/1992 vom 13.11.1992, S. 30.

⁹⁹² Vgl. „Hermes-Bürgschaften für die Republiken der GUS“, o.A., in: FAZ vom 23.1.1992, S. 11.

⁹⁹³ „Die Maschinen für die GUS sammeln sich auf dem Werksgelände“, o.A., in: FAZ vom 29.9.1992, S. 17.

die Erschließung von neuen Märkten für ihre Unternehmen gefördert; die Umorientierung auf westliche Märkte sei jedenfalls keine schnelle oder ausreichende Lösung für die bestehenden Probleme.⁹⁹⁴ Ihrem Frust machte sich Treuhand-Chefin Birgit Breuel auch Luft, indem sie Kampfpreise, Aggressivität und Härte der Treuhand-Unternehmen im Kampf um neue Märkte im Westen ankündigte. „Ich hoffe nur, dass die, die uns zu diesem Weg ermuntert haben, die Konsequenzen daraus dann auch mittragen“, so Breuel im Oktober 1992.⁹⁹⁵ In Reaktion auf den Kabinettsbeschluss forderte darüber hinaus der Verband der Wirtschaft Thüringens – in Abstimmung mit den Wirtschaftsverbänden der anderen neuen Bundesländer – für die Umorientierung auf neue Märkte eine zusätzliche Absatz- und Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen über die Treuhandanstalt.⁹⁹⁶ Dies provozierte wiederum Reaktionen auf Seiten der alt-bundesdeutschen Wirtschaft: Der Leiter der Osthandelszentrale beim VDMA hielt das Anschwärzen von Ostbetrieben durchaus für korrekt – sie würden bevorzugt, nähmen westdeutschen Unternehmen Arbeitsplätze weg und bedienten sich des Dumping. Die Diffamierung und „schleichende Diskriminierung“ von „Ostwaren“ durch „Westkonkurrenten und deren Lobby“ in der Öffentlichkeit, vor der bereits die Treuhandanstalt und ostdeutsche Unternehmer den Wirtschaftsausschuss des Bundestages warnten, war laut dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle zu Beginn des Jahres 1993 gang und gäbe.⁹⁹⁷

8.4 Fazit – Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit

Zunächst einmal konnte anhand der Ausführungen zum Fallbeispiel der Hermespolitik für Russland und die anderen GUS-Staaten gezeigt werden, dass eine Reihe von gesellschaftlichen Akteuren dabei Interessen verfolgt und ihre Positionen in der Öffentlichkeit und gegenüber den politischen Entscheidungsträgern artikuliert haben. Am Entscheidungsprozess waren mit Ausnahme der SPD als politischer Partei nur Wirtschafts- und Unternehmerverbände beteiligt.⁹⁹⁸ Außerdem ist deutlich geworden, dass sich einige Interessen von gesellschaftlichen Akteuren in der Politik der Bundesregierung wiederfinden. Im folgenden Abschnitt soll geklärt werden, welcher der Akteure sich mit seinen Positionen in welchem Ausmaß erfolgreich in den politischen Entscheidungsprozess einbringen konnte und welche Rolle die für die Durchsetzungsfähigkeit aufgestellten Kriterien dabei gespielt haben könnten.

Um feststellen zu können, inwiefern sich gesellschaftliche Interessen im politischen Entscheidungsergebnis wiederfinden, sind in Tabelle 9 die Positionen der gesellschaftlichen Akteure noch einmal im Vergleich zur Politik der Bundesregierung überblicksartig dargestellt. Dabei wird nicht noch einmal auf die konkreten Formulierungen und Nuancen eingegangen, wie sie weiter oben ausgeführt

⁹⁹⁴ „Frau Breuel widerspricht Möllemann“, o.A., in: FAZ vom 25.9.1992, S. 17.

⁹⁹⁵ „Breuel: Harter Kampf um neue Märkte im Westen“, o.A., in: FAZ vom 1.10.1992, S. 13.

⁹⁹⁶ „Positionspapier zur langfristigen Sicherung des Wirtschaftsstandorts neue Bundesländer und Berlin“ des Verbands der Wirtschaft Thüringens, vgl. „Forderungen der Ost-Wirtschaft“, o.A., in: FAZ vom 2.10.1992, S. 4.

⁹⁹⁷ „Ostprodukte: Miese Methoden“, o.A., in: Wirtschaftswoche Nr. 9/1993 vom 26.2.1993, S. 116-119.

⁹⁹⁸ Dies ist keine Selbstverständlichkeit. So wurden unter der rot-grünen Bundesregierung auf Druck der Entwicklungshilfelobby die Kriterien zur Vergabe von Hermes-Bürgschaften um entwicklungspolitische Aspekte – wie soziale und ökologische Verträglichkeit und Menschenrechtsaspekte – erweitert, vgl. „Hermes sorgt für Zwietracht im Berliner Kabinett“, o.A., in: FR vom 15.1.2003, S. 10; Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), Berlin 2002: „Für eine starke Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung. Zehn Forderungen an die Bundesregierung“, abrufbar unter www.venro.org/deutscheentwicklungspolitik.html (Zugriff 7.3.2010); BDI: Handelspolitik aktuell, Berlin, 16.10.2002, abrufbar unter www.bdi-online.de/sbRecherche/infostartpage.asp?InfoID={A2E2361E-EAB7-4817-BF82-8D71A829E4BC} (Zugriff 7.3.2010); Lütticken/Stahl 2004, S. 7f.

sind, sondern vergleichend die Übereinstimmung der Positionen versucht: Dabei bedeutet ein „+“ eine überwiegende Übereinstimmung in dem Punkt, ein „-“ eine überwiegend gegenteilige oder ablehnende Position. Ein „/“ bedeutet, dass sich der Akteur zu dem Aspekt nicht explizit geäußert hat beziehungsweise keine Angaben ermittelt werden konnten.

Tabelle 9: Hermespolitik: Positionen der gesellschaftlichen Akteure

Politik der Bundesregierung	BDEx*	BGA*	BDI*	BVMW*	DIHT*	Ostausschuss*	SPD*
(1) Erhalt der ostdeutschen Unternehmen/Arbeitsplätze	/	/	/	/	/	+	+
... reguläre GUS-Deckungsmöglichkeiten ostdeutschen Unternehmen vorbehalten	-	/	/	/	/	+	+
... Deckungen auch für Gegengeschäfte	/	+	-	/	+	/	/
... Deckungen auch für Projektfinanzierungen	/	/	+	/	/	/	/
... Erschließung neuer Absatzmärkte	/	+	+	/	/	/	/
(2) Nur begrenzte Fördermöglichkeiten für westdeutsche Unternehmen	/	/	/	-	/	/	/
... reguläre Hermesdeckungen nur mit maßgeblichem ostdeutschem Lieferanteil	/	/	/	/	/	/	/
... Deckungen für Projektfinanzierungen	/	/	+	/	/	/	/
(3) Begrenzung des finanziellen Gesamtrisikos	/	+	+	/	/	/	/
... Plafondbeschränkung	/	/	/	/	/	-	-
... Einforderung von Staatsgarantien	/	+	+	/	/	/	/
... Übergang zur stringenten Einzelprüfung	/	/	/	/	/	/	/
Ggf. weitere Interessen/ Forderungen, die nicht von der Politik aufgegriffen wurden	/	Außenhandelsgewährung des Bundes; Lohnveredelung	GUS als Entwicklungsländer; Förderung bestimmter Sektoren;	Mehr Unterstützung d. Mittelstands bei der GUS-Markterschließung	/	Weitere Finanzierungsformen; langfrist. Engagement; praktische Unternehmenshilfe	weitere Fonds; Wechselkursmaßnahmen; Außenhandelsgewährung des Bundes
Interessendurchsetzung: gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	gar nicht	teilweise	teilweise	gar nicht	kaum	kaum	kaum

* Auflösung der Abkürzungen siehe Abschnitt 8.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

Die Übersicht zeigt, dass keiner der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure mit seinen Interessen bezüglich der Hermespolitik für Russland/die GUS-Staaten mehrheitlich oder völlig in der politischen Entscheidung wiederzufinden ist. Von den sieben Akteuren, die mit Äußerungen zum Thema aufgefallen sind, sind sogar zwei gar nicht und drei so gut wie nicht (kaum) mit ihren Interessen in der Politik der Bundesregierung zu finden. Fünf von sieben Akteuren haben Forderungen oder Interessen artikuliert, die nicht in die Entscheidung der Bundesregierung eingeflossen sind. Auffällig ist außerdem, dass sich die gesellschaftlichen Akteure nur sehr selektiv zu Punkten und Aspekten der Hermespolitik geäußert haben. Anders formuliert: die politische Entscheidung der Bundesregierung beinhaltet auch Aspekte, die in keiner der gesellschaftlichen Interessenbekundung vorkommen, weder unterstützend noch ablehnend: erstens die Festlegung, Unternehmen aus den alten Bundesländern nur reguläre Hermesdeckungen für GUS-Geschäfte zur Verfügung zu stellen, wenn sie einen maßgeblichen ostdeutschen Lieferanteil aufweisen; außerdem die Entscheidung für die stringente Einzelprüfung nach Verbrauch des Jahresplafonds 1992.

Schließlich soll noch gefragt werden, welche Bedeutung die aufgestellten Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen haben. Dafür wird wiederum tabellarisch abgebildet, welche Ausprägungen der verschiedenen Kriterien den mobilisierten Akteuren zugeschrieben werden konnten.

Tabelle 10: Hermespolitik: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit

Kriterien*	BDEx*	BGA*	BDI*	BVMW*	DIHT*	Ostaus-schuss*	SPD*
Organisationsfähigkeit (schlecht – mittelmäßig – gut)	mittelmäßig	mittelmäßig	schlecht	mittelmäßig	schlecht	gut	schlecht
Ressourcen (klein – mittelmäßig – groß)	mittelmäßig	groß	groß	mittelmäßig	groß	groß	mittelmäßig
Zugang zu Entscheidungs-trägern (schlecht – mittelmäßig – gut)	mittelmäßig	gut	gut	mittelmäßig	gut	gut	gut
Situative Mobilisierung (gering – mittelmäßig – hoch)	gering	mittelmäßig	mittelmäßig	gering	gering	hoch	gering
Interessendurchsetzung gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	gar nicht	teilweise	teilweise	gar nicht	kaum	kaum	kaum

* Zur Beschreibung der Kriterien s. Kapitel 7.2.3; Auflösung der Abkürzungen s. Kapitel 8.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

Man kann einige Zusammenhänge erkennen, die gemeinsam mit den Ergebnissen der beiden folgenden Fallstudien eine Aussage darüber zulassen dürften, welche Bedeutung den genannten Kriterien zugeschrieben werden könnte.

Die Ressourcen der Akteure – in Form von Informationen, aber auch Druckpotenzialen – scheinen für die Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs von Bedeutung zu sein. So weisen die beiden erfolgreichsten Akteure im Fallbeispiel, der BGA und der BDI, hohe Ressourcen auf, ebenso wie der DIHT und der Ostausschuss mit immerhin noch einer Durchsetzungsfähigkeit von „kaum“. Die beiden erfolglosen Akteure BDEx und BVMW kommen nicht über mittelmäßige Ressourcen hinaus.

Es scheint auch ein Zusammenhang zwischen dem Zugang eines Akteurs zu den Entscheidungsträgern und ihrer Durchsetzungsfähigkeit zu geben: So verfügen die beiden erfolgreichsten Akteure, BGA und BDI, und zwei der drei Akteure mit einer Durchsetzungsfähigkeit von „kaum“ über einen guten Zugang zu den Entscheidungsträgern. Die beiden Schlusslichter bei der Durchsetzungsfähigkeit, BDEx und BVMW, weisen nur eine mittelmäßige Ausprägung des Kriteriums auf.

Eine gewisse Bedeutung des Kriteriums „situative Mobilisierung“ ist ebenfalls zu vermuten. So sind der BGA und der BDI mit teilweiser Durchsetzungsfähigkeit immerhin mittelmäßig mobilisiert. Am unteren Spektrum, bei BDEx und BVMW, fallen eine geringe Mobilisierung und keine Durchsetzungsfähigkeit zusammen. Im mittleren Bereich, bei den Akteuren mit einer Durchsetzungsfähigkeit von „kaum“, liegt die Ausprägung des Kriteriums jedoch weit auseinander.

Die Organisationsfähigkeit scheint hingegen keinen klaren Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs zu haben: Das Verhältnis zwischen beiden Faktoren ist sehr gemischt. So weisen die vergleichsweise erfolgreichen Akteure BGA und BDI eine mittlere beziehungsweise eine schlechte Organisationsfähigkeit auf, während die Ausprägung der Organisationsfähigkeit bei den übrigen, weniger erfolgreichen Akteuren von schlecht bis gut variiert.

In der Gesamtschau ist auffällig, dass die beiden bei der Interessendurchsetzung erfolgreicheren Akteure BGA und BDI – mit der Ausnahme der Organisationsfähigkeit beim BDI – durchweg über mittelmäßig und gute Ausprägungen der untersuchten Kriterien verfügen. Gleichfalls sind am unteren Rand der Durchsetzungsfähigkeit, bei BDEx und BVMW, keine Kriterien höher oder besser ausgeprägt als mittelmäßig. Bei den drei Akteuren im unteren Mittelbereich des vorliegenden Fallbeispiels („kaum“ Interessendurchsetzung) geht die Verteilung der Kriterien hingegen auseinander und weist eben keine klare mittlere oder schlechte Ausprägung auf. Verwunderlich sind die Ergebnisse bezüglich des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft, bei dem zwar alle Kriterien im besten Bereich liegen, die Durchsetzungsfähigkeit aber doch im unteren Mittelbereich geblieben ist.

9 Fallbeispiel Sicherheit: Die Entsorgung russischer Atom-U-Boote auf der Grundlage des Abkommens von 2003

In diesem Kapitel soll ein Fallbeispiel aus dem Sachbereich der Sicherheitspolitik auf die Rolle der gesellschaftlichen Akteure in der außenpolitischen Entscheidungsfindung hin untersucht werden. Dafür wurde die deutsch-russische Zusammenarbeit bei der Entsorgung von russischen, außer Dienst gestellten Atom-U-Booten der Nordmeerflotte ausgewählt, welche auf der Grundlage eines bilateralen Resortabkommens im Oktober 2003 stand⁹⁹⁹ und Gegenstand zahlreicher Verlautbarungen der Bundesregierung, auch im multilateralen Rahmen, war. Das Projekt, sein Zustandekommen und seine Entwicklung werden im folgenden Abschnitt zunächst porträtiert. Anschließend werden, wie im vorangegangenen Kapitel, die Position der Bundesregierung und gegebenenfalls einzelner „Teile“ von ihr noch einmal herausgearbeitet. Schließlich wird dargestellt, welche gesellschaftlichen Akteure mit welcher Aktivität und welchen inhaltlichen Positionen in diesem Politikfeld mobilisiert waren. Zum Schluss wird noch einmal resümiert, welche Rolle die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsergebnis gespielt haben.

9.1 Nukleare Abrüstungs Kooperation und Entwicklung des Projekts

Die Nordmeerflotte mit ihrem Hauptstützpunkt Murmansk war in sowjetischen Zeiten die mit Abstand größte U-Boot-Flotte der Welt und umfasste etwa zwei Drittel aller sowjetischen atombetriebenen U-Boote.¹⁰⁰⁰ Noch heute befinden sich hier Schätzungen zufolge etwa 20% aller Kernreaktoren weltweit. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurde die Nordmeerflotte aus Alters- und Kostengründen sowie aufgrund von Abrüstungsverpflichtungen zum großen Teil stillgelegt.¹⁰⁰¹ Problematisch war, dass die ausgemusterten U-Boote einschließlich ihrer Atomreaktoren an den Docks verrotten mussten, weil Technik, Know-how und Geld zur Verschrottung fehlten. Die wenigen atomaren Zwischenlager auf der Halbinsel Kola, die größtenteils aus den 1960er Jahren stammen, waren bereits in den 1990er Jahren zum Bersten gefüllt.¹⁰⁰² Nach russischen Angaben waren 2003 bereits 189 veraltete Atom-U-Boote außer Dienst gestellt, 126 davon sollen noch mit Brennstäben an verschiedenen Docks in der Saidabucht bei Murmansk gelegen haben, und elf weitere Atom-U-Boote sollten ausgemustert werden.¹⁰⁰³ Die Verschrottung all dieser U-Boote würde nach russischen Angaben 3,9 Mrd. US-Dollar kosten. Zum Vergleich: 2002 stellte die russische Regierung 70 Mio. US-Dollar für die Verbesserung der atomaren Sicherheit im ganzen Land zur Verfügung.¹⁰⁰⁴ Die russische Regierung verwies darauf, dass die

⁹⁹⁹ Abkommen über die Hilfeleistung bei der Eliminierung der von der Russischen Föderation zu reduzierenden Atomwaffen durch Entsorgung der von den Seestreitkräften Russlands außer Dienst gestellten Atom-Unterseeboote im Rahmen der Realisierung der Vereinbarung über die Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und –material (Abkommen zur U-Boot-Entsorgung) vom 9.10.2003.

¹⁰⁰⁰ Die übrigen gehören zur russischen Pazifikflotte. Angaben nach BMWi.

¹⁰⁰¹ Insbesondere aufgrund des Start II – Abkommens. Angaben des BMWi auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=305892.html (Zugriff 10.6.2010).

¹⁰⁰² Vgl. „Tschernobyls auf Tauchstation“, von Frank Nienhuysen, in: SZ vom 2.2.1998, S. 9.

¹⁰⁰³ Nach russischen Angaben, zitiert in „Tickende Zeitbombe“, o.A., in: Rheinische Post vom 1.9.2003, S. 3; „Russland mustert aus“, o.A., in: taz vom 6.3.2003, S. 2.

¹⁰⁰⁴ Ebd.

USA ihre Zuwendungen in diesem Bereich verringert hätten.¹⁰⁰⁵ Außerdem schien die russische Regierung, obwohl sie seit etwa dem Jahr 2000 über die finanziellen Mittel verfügt hätte, der Verschrottung der verstrahlten Wrackteile keine Priorität beizumessen – sie hielt sich lediglich an die Abrüstungsverpflichtungen, die „nur“ in der Demontage der Brennelemente und der Abschussanlagen bestanden.¹⁰⁰⁶



Abb. 23: In der Saïda-Bucht schwimmende Reaktorsektionen

(Quelle: EWN)

Dabei war die Lage alarmierend. Bereits seit den 1990er Jahren waren die Wartung intakter und ausgemusterter Atom-U-Boote, die Lagerung von verbrauchten Brennstäben und radioaktivem Abfall, die Sicherung und Kontrolle der Anlagen, die Infrastruktur der betroffenen Häfen und Werften und die Qualität von entsprechendem Personal bei Marine, Häfen und Werften der Nordmeerflotte in teilweise katastrophalen Zustand.¹⁰⁰⁷ Die Verletzung der Sicherheitsstandards bedrohte nicht nur die Umwelt, sondern führte auch zu Diebstählen und Nuklearschmuggel. So wurde beispielsweise noch 2004 der Vizechef einer Werft in der Region zufällig bei dem Versuch gestellt, ein Kilogramm Uran-235 zu schmuggeln.¹⁰⁰⁸ Auch Erpressungen und Amokläufe an Bord von Atom-U-Booten hat es gegeben. Zudem kam es fortwährend zu Unfällen. So ging im August 2003 erneut ein altes russisches Atom-U-Boot in der Barentssee unter, nachdem im August 2000 der Untergang der „Kursk“ die internationale Gemeinschaft bereits erschreckt hatte.¹⁰⁰⁹ Seit den frühen 1990er Jahren gab es regelmäßig Zwischenfälle, von denen international berichtet wurde. Auf diese Gefahren wurde auch in der Literatur frühzeitig hingewiesen:

¹⁰⁰⁵ „Russland mustert aus“, o.A., in: taz vom 6.3.2003, S. 2. Tatsächlich konzentrierten sich die USA auf die Abrüstung einsatzfähiger, modernerer Waffen.

¹⁰⁰⁶ So wird auch argumentiert in „Wie Russland mit deutscher Technik Atom-U-Boote abwrackt“, von Florian Willershausen, in: Wirtschaftswoche online vom 3.2.2010, www.wiwo.de/technik-wissen/wie-russland-mit-deutscher-technik-atom-u-boote-abwrackt-420619 (Zugriff 9.5.2010).

¹⁰⁰⁷ Vgl. den Bericht „Diagnose: 'nicht seetüchtig'“, von Klaus Hennig, in: Die Zeit Nr. 23/2000 vom 17.8.2000, www.zeit.de/2000/34/200034_u-boot_hintergru.xml (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰⁰⁸ Dieser und weitere Fälle vgl. „Der teuerste Deckel der Welt“, von Erich Wiedemann, in: Der Spiegel Nr. 50/2005 vom 12.12.2005, S. 132-133, und „Der abgewrackte Stolz des Nordmeers“, o.A., in: Handelsblatt vom 6.8.2004, S. 10.

¹⁰⁰⁹ Vgl. dazu die deutsche Tagespresse vom 30.8.2003 und 1.9.2003. Siehe auch den Bericht „Zeitbombe Murmansk“, von Dirk Sager, in: Die Welt Magazin, Heft 48/2003 vom 26.2.2003, S. 10.

„Soweit in den Nachfolgestaaten der früheren UdSSR beispielsweise nukleare, biologische, chemische und andere katastrophenträchtige Waffensysteme oder auch riskante Anlagen der Großtechnik nicht sorgfältiger Wartung, strikter Bewachung und zuverlässiger Kontrolle unterliegen, nimmt die Sicherheit vieler anderer Länder ebenfalls Schaden, denn auch sie sind bedroht, wenn großflächige Kontaminationen eintreten oder Zerstörungspotentiale in unrechte Hände geraten.“ (Wettig 1995, S. 21)

Die deutsch-russische Zusammenarbeit bei der Entsorgung russischer Atom-U-Boote basierte auf dem Abkommen über Abrüstungshilfe vom Dezember 1992, in welchem Deutschland Zusagen von unentgeltlicher Hilfe bei der Eliminierung von nuklearen und chemischen Waffen gemacht hatte. Damit verfolgte die Bundesregierung das Ziel, in den postsowjetischen Ländern zur sicheren Eliminierung von Massenvernichtungswaffen beizutragen und das Proliferationsrisiko zu minimieren.¹⁰¹⁰ Auf der Grundlage des Rahmenabkommens fanden in den 1990er Jahren vor allem Initiativen und Projekte im Bereich der Sicherheit nuklearer Anlagen und Materialien, der Eindämmung der Proliferation und der Chemiewaffenvernichtung statt.¹⁰¹¹

Die deutsch-russische Zusammenarbeit bei der Vernichtung beziehungsweise Entsorgung von nuklearen Waffen kam zunächst kaum in Gang. Eine der Ursachen für die russische Zurückhaltung war die in den 1990er Jahren noch fehlende Bereitschaft Russlands, die Mängel und Probleme bei der Entsorgung ihrer veralteten Atom-U-Boot-Flotte einzugestehen. Von der Agenda des Nuklearsicherheitsgipfels der G-7 in Moskau im April 1996 hat die russische Regierung die Sicherheit ihrer Atomanlagen, einschließlich der atombetriebenen U-Boote, ebenso wie andere heikle Sicherheitsfragen schlicht gestrichen.¹⁰¹² Auch wurden kritische Stimmen lange Zeit unterdrückt: So machte der Nuklearexperte Alexander Nikitin auf den Notstand öffentlich aufmerksam und saß dafür seit 1996 regelmäßig ein.¹⁰¹³ Auch der Fregattenkapitän und Militärzeitungsredakteur Grigorij Pasko hatte sich mit seinen 1993 angefertigten Filmaufnahmen über die Verklappung von russischem Atommüll im Pazifik Ende der 1990er Jahre eine langjährige Gefängnisstrafe eingehandelt.¹⁰¹⁴ Der technische Zustand und die Leistungsfähigkeit der Flotte wurden lange Zeit erheblich überschätzt: Noch Mitte der neunziger Jahre gab es Pläne der russischen Regierung, die Nordmeerflotte zur Versorgung der entlegenen arktischen Regionen mit Waren über die Winterzeit zu nutzen; im Frühjahr 2003 wurde in Russland gar die Idee diskutiert, ausgemusterte Atom-U-Boote zu Öltankern umzufunktionieren.¹⁰¹⁵ Dabei waren bereits erschreckende Berichte über auslaufende Tanks mit radioaktiven Flüssigkeiten, in der Barentssee ver-

¹⁰¹⁰ Abkommen zur Abrüstungshilfe vom 16.12.1992, Präambel und Art. 1, vgl. auch GE vom 21.11.1991 und Jahresabrüstungsbericht 1994 und 1999, S. 26. Konkrete Zahlen wurden im Abkommen nicht festgelegt.

¹⁰¹¹ Vgl. die Ausführungen in Kapitel 4.1.

¹⁰¹² „Atom-Gipfel: Schweigen in Moskau“, o.A., in: Der Spiegel Nr. 16/1996 vom 15.4.1996, S. 19, und Hibbs 1996.

¹⁰¹³ Siehe „Das unglaubliche Risiko der Nestverschmutzung“, von Miriam Neubert, in: SZ vom 20.11.1996, S. 3, „Zwei sehr geheimnisvolle Prozesse“, von Miriam Neubert, in: SZ vom 21.10.1998, S. 10; „Umweltschützer Nikitin vor Gericht“, o.A., in: FAZ vom 21.10.1998, S. 1.

¹⁰¹⁴ Vgl. „Kernenergie: Russisches Atom-Roulette“, von Uwe Klussmann und Fritjof Meyer, in: Der Spiegel Nr. 7/1999 vom 15.2.1999, S. 146-148. Ausführliche Berichte über die Unterdrückung von kritischen Wissenschaftlern und Journalisten siehe „Hundert schwimmende Tschernobyls“, von Erich Wiedemann, in: Der Spiegel Nr. 18/2000 vom 1.5.2000, S. 200-204, und „Tauchfahrt in die Katastrophe“, von Klaus Hennig, in: Die Zeit Nr. 8/1999 vom 18.2.1999, www.zeit.de/1999/08/199908.atom-u-boote_.xml (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰¹⁵ Siehe u.a. „Russische Atom-U-Boote sollen Waren transportieren“, o.A., in: SZ vom 13.9.1995, S. 12; und „Russen: Aus Atom-U-Booten werden Öl-Tanker“, o.A., in: Saarbrücker Zeitung vom 16.5.2003, http://saarland.sz-sb.de/Elias/detail_it.jsp?number=2 (Zugriff 5.6.2010).

klappte Brennstäbe und gesunkene Atom-U-Boote in die Öffentlichkeit gelangt. Lange Zeit mussten ausgemusterte russische Atom-U-Boote in den Buchten der Kola-Halbinsel verankert und mit Hilfe von Pressluft und Schwimmdocks an der Wasseroberfläche gehalten werden, wobei die Bewegung des Eismeres und das Salzwasser den Booten zusetzten. Die hohe sicherheitspolitische Sensibilität wird auch daran deutlich, dass der russische Inlandsgeheimdienst FSB an allen Prozessen mit nuklearpolitischer Bedeutung beteiligt war und bis heute das militärische Sperrgebiet in Murmansk gegen unliebsame Besucher abschottet.¹⁰¹⁶

Dennoch haben russische Stellen vor allem gegenüber ihren westlichen Partnern Eingeständnisse gemacht, in der Hoffnung auf ausländische Unterstützung bei der Lösung des Problems: Bereits seit 1992 machte der Ökologieberater von Präsident Boris Jelzin, Alexej Jablokow, darauf aufmerksam, dass Russland die Mittel fehlten, einen gewaltigen Militärapparat insbesondere im nuklearen Bereich zu unterhalten.¹⁰¹⁷ Im Januar 1995 schlug der stellvertretende russische Zivilschutzminister Sergej Tschetagurow Alarm und bat die Länder der Europäischen Gemeinschaft (EG) um Hilfe bei der Entsorgung von Atombrennstoff und strahlendem Material aus ausrangierten Kriegs- und Handelsschiffen.¹⁰¹⁸ Im September 2002 warnte der Chef der Abteilung für Ökologie und Abrüstung im russischen Atomenergie-Ministerium, Viktor Akunov, auf einer internationalen Konferenz ganz konkret vor den Gefahren, die durch das Verrotten zahlreicher Atom-U-Boote der Nordmeerflotte für die gesamte Region ausgehen.¹⁰¹⁹ Seit 2002/2003 redete der stellvertretende Atomenergieminister Sergej Antipow offen über die Problematik, machte aber auch deutlich, dass es Russland vor allem um die westliche Finanzierung gehe.¹⁰²⁰

Die Unterfinanzierung der Instandhaltung der militärischen Anlagen ebenso wie des Abrüstungsprozesses in Russland war in der Tat lange Zeit ein großes Problem. So wollte Präsident Boris Jelzin in Absprache mit seinem Verteidigungsminister bereits im Frühjahr 1998 eine neu zu gründende Zivilbehörde mit der fachgerechten Entsorgung der ausrangierten Atom-U-Boote betrauen, da das Verteidigungsministerium finanziell und personell mit dieser Aufgabe überlastet wäre.¹⁰²¹ Dies wurde allerdings nicht umgesetzt – vermutlich aus Kostengründen. Denn kurz darauf, im Mai 1998, handelte Russland mit Norwegen einen Deal aus: für norwegische Finanzierungszusagen versprach Russland die Entsorgung seiner alten und in der Barentssee gelagerten Atom-U-Boote und den Aufbau einer Sicherheitszone.¹⁰²² Im Juni 2003, kurz vor der Unterzeichnung des entsprechenden deutsch-russischen Abkommens, kam es zu einer russisch-japanischen Übereinkunft zur Verschrottung von 41 Atom-U-

¹⁰¹⁶ Vgl. u.a. „Kernenergie: Russisches Atom-Roulette“, von Uwe Klusmann und Fritjof Meyer, in: Der Spiegel Nr. 7/1999 vom 15.2.1999, S. 146-148, und „Die strahlenden Reste russischer Rüstung“, von Verena Diethelm, in: Der Stern vom 8.4.2010, www.stern.de/politik/ausland/endlager-fuer-atom-u-boote-die-strahlenden-reste-russischer-ruistung-1556735.html (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰¹⁷ Vgl. u.a. Yablokov et al. 1993, und „Bedrohlicher Schrott“, von Gisbert Mrozek, in: Focus Magazin Nr. 40/1995 vom 29.9.1995, www.focus.de/politik/ausland/russland-bedrohlicher-schrott_aid_155666.html (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰¹⁸ „Russischer Minister schlägt Alarm“, o.A., in: SZ vom 26.1.1995, S. 9.

¹⁰¹⁹ Vgl. „Russland warnt vor seiner rostenden Atomflotte“, o.A., in: Netzeitung vom 18.9.2002, www.netzeitung.de/qt/207129.html (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰²⁰ Vgl. u.a. „Angst vor eigener Atom-Flotte“, o.A., in: SZ vom 17.5.2004, S. 9; „Russlands Atom-U-Boote: Alles kann passieren“, o.A., in: Spiegel online vom 16.5.2004, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,300086,00.html (Zugriff 5.6.2010), und Antipow, Sergej (stellvertretender Atomenergieminister der Russischen Föderation) am 21.7.2003.

¹⁰²¹ Vgl. „Rußland: Zivilbehörde soll Atom-U-Boote entsorgen“, o.A., in: FR vom 12.3.1998, S. 3.

¹⁰²² Die Übereinkunft wurde in Form eines Abkommens zum Umweltschutz bei der Zerstörung der U-Boote am 26.5.1998 geschlossen, vgl. u.a. „Moskau schlägt Deal mit Atom-U-Booten vor“, o.A., in: taz vom 27.5.1998, S. 10; „Rußland will ausgemusterte Atom-U-Boote entsorgen“, o.A., in: SZ vom 27.5.1998, S. 6.

Booten der Pazifikflotte in Wladiwostok.¹⁰²³

Bei allem Problembewusstsein innerhalb der russischen Regierung war für einen offenen und ehrlichen Umgang mit der Problematik lange Zeit die geheimniskrämerische Rolle des militärisch-industriellen Komplexes, des Geheimdienstes und der russischen Marine hinderlich gewesen, die teilweise bis heute anhalten.¹⁰²⁴ Noch zu Jahresbeginn 2001 musste die Bundesregierung zugeben, dass ihre Erkenntnisse zum Thema aufgrund der zurückhaltenden russischen Informationspolitik allein auf dem Jablow-Bericht (1993) und den Bellona-Berichten (1993 und 1996) fußen.¹⁰²⁵ Die lange Zeit mangelhafte russische Kooperationsbereitschaft schränkte auch das deutsche Engagement ein: „Der militärische Komplex in Russland unterliegt weiterhin strenger Geheimhaltung. Aus diesem Grunde sieht die Bundesregierung wenig Möglichkeiten, in diesem Bereich Einfluss auf die russische Regierung zu nehmen. Vielmehr steht diese als Verursacher primär in der Verantwortung, die Probleme zu lösen“, so die CDU-geführte Bundesregierung 1997.¹⁰²⁶ Insgesamt zeigte sich die Bundesregierung noch 2001 erstaunlich zurückhaltend bezüglich einer Hilfestellung Russlands bei der Entsorgung der ausgemusterten Atom-U-Boote und verwies auf das Verursacher-Prinzip des „polluter pays“.¹⁰²⁷

Deutschland war bis zu dem hier im Mittelpunkt stehenden Abkommen von 2003 vor allem mit Vorarbeiten auf multilateraler Basis engagiert: Die Bundesrepublik war am 1991 eingerichteten TACIS-Programm der EU zur nuklearen Sicherheit beteiligt¹⁰²⁸, sie war Mitglied in der auf deutsch-amerikanische Initiative 1992 eingerichteten „Group on Nuclear Weapons“ der NATO und in einer 1993 eingerichteten Expertengruppe der G-7.¹⁰²⁹ Deutsche Experten leisteten im Rahmen der IAEO und der NATO einen Beitrag zur wissenschaftlich fundierten Bewertung der Situation in den Nordmeeren, und die Bundesregierung förderte Forschungsprojekte zur Frage der möglichen Ausbreitung von radioaktiv kontaminiertem Wasser und Sediment sowie Untersuchungen über die mögliche Entsorgung von radioaktiven Abfällen aus U-Booten.¹⁰³⁰

Die internationalen Rahmenbedingungen verbesserten sich jedoch nach den terroristischen Anschlägen von 2001 deutlich. In diesem Kontext hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder, ebenso wie US-Präsident George Bush, auf dem G8-Gipfel im Sommer 2002 in Kananaskis Russlands Präsident Wladimir Putin Hilfe bei der Aufarbeitung der nuklearen militärischen Hinterlassenschaften zugesagt, die in der „Globalen Partnerschaft der G8 gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und

¹⁰²³ Nachdem sich die japanische Außenministerin Yoriko Kawaguchi besorgt über die Strahlengefahr zeigte, die von diesen U-Booten ausgehe, vgl. „Japan verschrottet in Kürze Atom-U-Boote Russlands“, o.A., in: taz vom 30.6.2003, S. 9.

¹⁰²⁴ So warf die russische Atomaufsichtsbehörde der Armeeführung bereits 1994 vor, Anordnungen ihres Befehlshabers, des Präsidenten Boris Jelzin, zu unterlaufen. Konkret ging es um eine Anweisung des Kreml, alle militärischen Atomobjekte der zivilen Kontrolle zu öffnen, vgl. „Rußland: Chaos im Atomkomplex“, o.A., in: Der Spiegel 8/1994 vom 21.2.1994, S. 130.

¹⁰²⁵ Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Koppelin, Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP – Drs. 14/4997 –, Atommüll der Nordmeerflotte Russlands, Bundestags-Drs. 14/5197 vom 30.1.2001.

¹⁰²⁶ Vgl. Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ursula Schönberger, Dr. Helmut Lippelt, Angelika Beer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN – Drs. 13/6173 – Folgen der Atomenergienutzung am Beispiel der russischen Nordflotte, Bundestags-Drs. 13/7301 vom 21.3.1997.

¹⁰²⁷ Vgl. Antwort der BuReg auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Koppelin, Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP – Drs. 14/4997 –, Atommüll der Nordmeerflotte Russlands, Bundestags-Drs. 14/5197 vom 30.1.2001, sowie Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drs. 12/5494 –, Radioaktive Verseuchung der Meere durch die Ablagerung von Atommüll, Bundestags-Drs. 12/6506 vom 27.12.1993.

¹⁰²⁸ Vgl. Europäische Kommission 2000.

¹⁰²⁹ Vgl. Jahresabrüstungsberichte 1994 und 1995.

¹⁰³⁰ Vgl. Jahresabrüstungsbericht 1996.

-material“ mündete.¹⁰³¹ Ziel der für zehn Jahre mit 20 Mrd. US-Dollar ausgestatteten Initiative sollte sein, terroristische Zugriffe auf Nuklearmaterial und Massenvernichtungswaffen sowie deren Proliferation zu verhindern. Im Rahmen der G8-Initiative wurde die Entsorgung von Atom-U-Booten in Russland – neben der Vernichtung von Chemiewaffen – als prioritär benannt.¹⁰³² Sie hatte zunächst nur russische, mittelfristig aber alle postsowjetischen Altbestände im Blick. Zur Umsetzung der G8-Initiative wurde das nukleare Umweltschutzprogramm MNEPR herangezogen.¹⁰³³ Hinzu kamen noch die Bemühungen innerhalb des „Northern Dimension Environmental Partnership“ (NDEP) Fonds der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, an dem Deutschland mit insgesamt 10 Mio. Euro (2004-2009) beteiligt war, und des Ostseerates.¹⁰³⁴ Im Umfeld dieser multilateralen Anstrengungen verdichtete sich in dieser Zeit auch die generelle deutsch-russische Sicherheitskooperation. So wurde 2003 die „Deutsch-Russische Hohe Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik“ (HAGS) eingerichtet, und noch zwei weitere Abkommen unterzeichnet, zur nuklearen Sicherheit und Strahlenschutz.

In diesem Kontext unterzeichneten das damalige Bundeswirtschaftsministerium (BMWA) und das russische Atomenergieministerium (Minatom, heute Rosatom: Föderale Agentur für Atomenergie) am 9. Oktober 2003 in Anwesenheit von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin das „deutsch-russische Abkommen über die Hilfeleistung bei der Eliminierung der von der Russischen Föderation zu reduzierenden Atomwaffen durch Entsorgung der von den Seestreitkräften Russlands außer Dienst gestellten Atom-Unterseeboote“, welches am 15. Mai 2005 in Kraft trat und bereits ab Unterzeichnungsdatum vorläufig angewendet wurde.¹⁰³⁵ Ergänzt wurde das Abkommen durch Erläuterungen zur Ausführung des Abkommens, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzen und Zuständigkeiten und des Zugangs der Projektteilnehmer zu den Orten der Projektdurchführung, die größtenteils in militärischem Sperrgebiet lagen. Es war nicht nur ein konkretes Projekt im Rahmen der G8-Initiative und des MNEPR-Rahmenabkommens, sondern war auch ein ausführendes Ressortabkommen des Abrüstungsabkommens von 1992.¹⁰³⁶

¹⁰³¹ Vgl. Jahresabrüstungsbericht 2002, S. 20, und BMWA 2004.

¹⁰³² Deutschland stellte insgesamt 1,5 Mrd. Euro bis 2012 zur Verfügung; die USA beteiligten sich mit etwa 10 Mrd. US-Dollar an der Globalen Partnerschaft, vgl. BMWA 2003 und 2004, „Strahlender Schrott“, von Ulrich Deupmann und Siegesmund von Ilse-mann, in: Der Spiegel Nr. 27/2002 vom 8.7.2002, S. 116. Auch weitere Länder betrieben bilaterale Projekte mit Russland bei der Zerlegung/Entsorgung russischer Atom-U-Boote und für Transport und Lagerung von ausgedienten Brennelementen, siehe dazu BMWi 2005.

¹⁰³³ MNEPR = Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation. Der MNEPR-Vertrag wurde im Mai 2003 nach vierjährigen Verhandlungen unterzeichnet, vgl. „Atom-Abkommen unterzeichnet“, von Reinhard Wolff, in: taz vom 24.5.2003, S. 9.

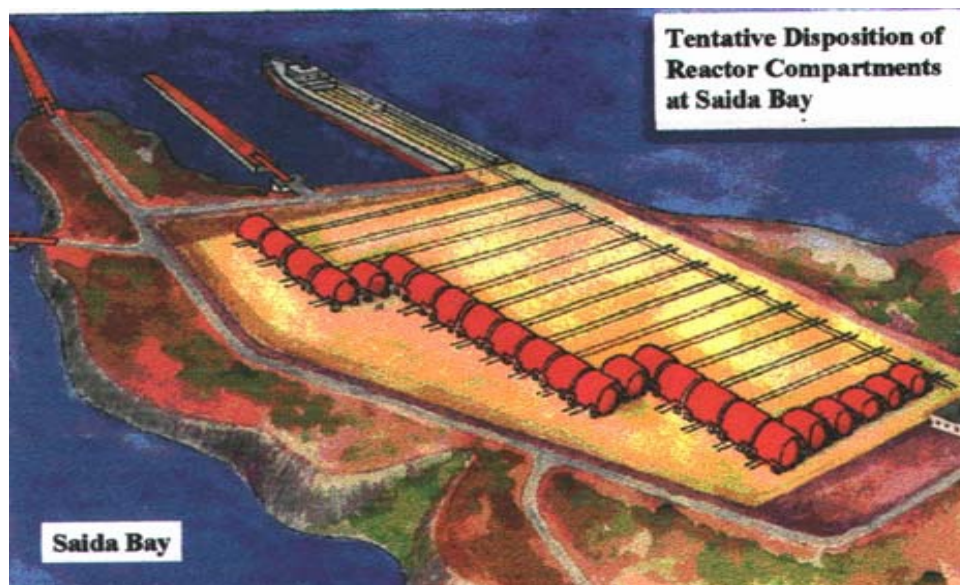
¹⁰³⁴ Über den NDEP-Fonds wurden Umweltsanierungsprojekte in Russland mit dem Schwerpunkt nuklearer Entsorgungsprojekte finanziert, vgl. BMWA 2003.

¹⁰³⁵ „Abkommen über die Hilfeleistung bei der Eliminierung der von der Russischen Föderation zu reduzierenden Atomwaffen durch Entsorgung der von den Seestreitkräften Russlands außer Dienst gestellten Atom-Unterseeboote im Rahmen der Realisierung der Vereinbarung über die Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -material“, Vertragslaufzeit war 10 Jahre, Quelle: Bundesgesetzblatt 2003 II, S. 1661.

¹⁰³⁶ Das bilaterale Projekt stützte sich hinsichtlich Haftungs-, Steuer- und Statusfragen auf das MNEPR-Programm, vgl. Jahresabrüstungsbericht 2003, S. 25.

Abb. 24: Skizze des Zwischenlagers für Atom-U-Boote in der Saida-Bucht bei Murmansk

(Quelle: EWN)



Kern des Projekts war der Bau einer Anlage zur sicheren Lagerung von zerlegten Atom-U-Booten für eine Dauer von etwa 70 Jahren (Langzeitzwischenlager) in der Saida-Bucht bei Murmansk. Während bis dato nur die Brennelemente in (allerdings desolaten) Zwischenlager verbracht worden sind, umfasste das deutsch-russische Projekt die Hebung und sichere Lagerung *aller* nuklear belasteten Wrackteile an Land, insbesondere der Reaktoren, Abschlussvorrichtungen, sowie bei Bau und Wartung verwendeter Werkzeuge und Arbeitsmaterialien. Das Projekt war mit zunächst 300 Mio. Euro für den Zeitraum 2003 bis 2008 ausgestattet.¹⁰³⁷ Auf russischen Wunsch hin wurde es um den Bau einer regionalen Entsorgungsanlage von radioaktivem Material ergänzt, wofür der Deutsche Bundestag im Juli 2006 weitere 300 Mio. Euro für den Zeitraum bis 2014 bewilligte.¹⁰³⁸ Das Großprojekt mit einem Umfang von insgesamt 600 Mio. Euro umfasste auch umfangreiche Arbeiten an Infrastruktur und Bausubstanz in der örtlichen Schiffsreparaturwerft „Nerpa“, in der Hebung, Zerlegung, Zwischenlagerung und Transporte sowie EDV-gestützte Mess- und Kontrollvorgänge stattfinden. Zur Entsorgung waren 120 ausgemusterte atombetriebene U-Boote der russischen Nordmeerflotte vorgesehen.¹⁰³⁹ Im Juli 2004 wurde der Grundstein der Bauarbeiten an der Nerpa-Werft gelegt, und im Juli 2006 besuchte Wirtschaftsminister Michael Glos zusammen mit russischen Regierungsvertretern die Anlage anlässlich der Inbetriebnahme des ersten Abschnitts des Landzeitlagers für Reaktor-sektionen.¹⁰⁴⁰

Für die Entscheidung von Grundsatzfragen der Projektdurchführung und -entwicklung wurde ein Gemeinsamer Lenkungsausschuss (GLA) zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der russischen Atomenergiebehörde Rosatom eingerichtet. Mit der Projektkoordination beauftragte das

¹⁰³⁷ Vgl. BMWA 2003; „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003. Die russische Seite kommt lediglich für die Erteilung von Genehmigungen und Lizenzen auf.

¹⁰³⁸ Vgl. Projektergebnisse 2004-2009, www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=307174.html (Zugriff 10.6.2010).

¹⁰³⁹ Insgesamt verfügte Russland angeblich über 240 solcher Atom-U-Boote (Zahlen nach „Kleiner Dienst unter Freunden/Deutsche helfen, Atom-U-Boote in Russland zu entschärfen“, von Matthias Schlegel, in: Tagesspiegel vom 30.11.2003, S. 4).

¹⁰⁴⁰ Vgl. PM des BMWi vom 17.7.2006.

Wirtschaftsministerium die bundeseigenen Energiewerke Nord (EWN) GmbH, welche bereits Erfahrungen beim Rückbau der DDR-Reaktoren sowjetischer Bauart in Rheinsberg und Greifswald gesammelt haben.¹⁰⁴¹ Auf russischer Seite wurde das Moskauer Kurchatow-Institut für den Bau des Langzeitzwischenlagers und die Nerpa-Werft für die Zerlegung der U-Boote ernannt.¹⁰⁴² In zweimonatigem Abstand tagte der Technische Ausschuss, in dem die Projektpartner vertreten waren. Neben dem Wirtschaftsministerium überwachten auch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung und die Oberfinanzdirektion in Erfurt den Projektfortschritt.¹⁰⁴³

Die Energiewerke Nord (EWN) waren beauftragt, als Generalunternehmer des Wirtschaftsministeriums alle erforderlichen Verträge zu schließen, die Zahlungsbedingungen zu gestalten, und deutschen wie russischen Unternehmen in Auftrag gegebene Leistungen abzunehmen.¹⁰⁴⁴ Vertraglich wurde durch das bilaterale Abkommen festgelegt, dass die Umsetzung des Projekts aus Mittel der deutschen Vertragspartei erfolgt – im Rahmen des jährlich festgesetzten Haushaltstitels und befreit von russischen Steuern, Zöllen und sonstigen Abgaben –, und dass die russische Seite die Kosten für alle erforderlichen Genehmigungen und Lizenzen trägt. Auftragnehmer konnten ausschließlich deutsche und russische Unternehmen sein, wobei sich Deutschland vertraglich die Berechtigung gesichert hat, „den Anteil der deutschen Lieferungen und Leistungen festzulegen“.¹⁰⁴⁵ Die Arbeiten in Russland würden zwar laut EWN ausschließlich durch russische Firmen übernommen, erwartet wurde aber ein Mittelrückfluss von etwa 40 % durch Aufträge an deutsche Unternehmen. Zu den geplanten deutschen Lieferungen gehörten laut EWN unter anderem 70 Kielblockträger mit einer Tragfähigkeit bis zu 400 Tonnen, Transport- und Zuggerät, Konservierungs- und Reparaturleichtbauhallen, komplette Baustelleneinrichtungen sowie Geräte und Werkzeuge.¹⁰⁴⁶ EWN beauftragte die Evonik Energy Services GmbH, Tochterunternehmen des Essener Industriekonzerns, mit der Konzipierung und der technischen Umsetzung des Projekts. Bestandteil dieses zentralen Auftrags war die gesamte Bauplanung und die kerntechnische Anlagenplanung bis hin zur Genehmigungsplanung.¹⁰⁴⁷ Evonik entwickelte außerdem ein schienengestütztes Transportsystem zur Bewegung der Reaktor-sektionen in der Werft, im Dock und im Langzeitzwischenlager, und eine Strahl- und Beschichtungsanlage zur Wartung der Reaktor-sektionen.¹⁰⁴⁸ Ein Konsortium der Konzerne Hochtief und MAN errichtet die Reparaturhalle, das Rostocker Maschinenbauunternehmen IMG lieferte ein Schwerlastsystem (Kielblockträger), und auch das Zementwerk kam aus Deutschland.¹⁰⁴⁹ Um zu verhindern, dass Bundesmittel abgezweigt werden, hat EWN festgelegt, insbesondere die russischen Auftragnehmer erst nach Auftragserfüllung zu bezahlen. Die noch relativ günstigen Lohnkosten in Russland waren für EWN ein entscheidendes Argu-

¹⁰⁴¹ Zu den institutionellen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten vgl. Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Art. 2 und 3. Bereits Anfang September 2003 war der Vertrag zwischen dem BMWA und dem russischen Atomenergieministerium paraphiert und die Übernahme des Projekts durch die EWN gesichert worden, vgl. „120 Atom-U-Boote werden zerlegt“, von Steffen Uhlmann, in: SZ vom 2.9.2003, S. 24.

¹⁰⁴² Vgl. Projektdarstellung auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=305892.html (Zugriff 10.6.2010); BMWA 2003. Das Kurchatow-Institut arbeitete bereits intensiv mit der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH zusammen.

¹⁰⁴³ Vgl. BMWA 2004, S. 16.

¹⁰⁴⁴ Vgl. Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Art. 3; Erläuterungen zur Ausführung des Abkommens, Punkt 5, Quelle: Projektdarstellung auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=305892.html (Zugriff 10.6.2010).

¹⁰⁴⁵ Vgl. Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Art. 4 und 8.

¹⁰⁴⁶ Vgl. „120 Atom-U-Boote werden zerlegt“, von Steffen Uhlmann, in: SZ vom 2.9.2003, S. 24.

¹⁰⁴⁷ Vgl. „Hohe Sicherheit im hohen Norden“, Projektdarstellung von Evonik Industries vom 23.12.2008, abrufbar unter www.evonik-energyservices.de/ees/pdf/014PS_Murmansk_D.pdf (Zugriff 10.6.2010).

¹⁰⁴⁸ Vgl. ebd.

ment, dieses Projekt jetzt durchzuführen: „So billig kriegen wir das nie wieder“. ¹⁰⁵⁰ Außerdem hat sich die deutsche Vertragspartei das Recht gesichert, die Vertragsrealisierung sowie die Zahlungen zu unterbrechen oder einzustellen, sollte die russische Seite den notwendigen Zutritt von Vertretern der deutschen Seite zu den Arbeitsorten verwehren oder verzögern. ¹⁰⁵¹

Im folgenden soll die Position der Bundesregierung und einzelner Ressorts noch einmal zusammenfassend dargestellt werden. Zuvor soll aber noch darauf hingewiesen werden, dass sich der Entscheidungsprozess der Bundesregierung zur Kooperation mit Russland in der Entsorgung von ausgemusterten Atom-U-Booten offenbar länger hinzog. Er begann im Grunde mit dem Abrüstungsabkommen (1992), wurde mit den diversen Vorarbeiten seit den 1990er Jahren aufrecht erhalten, litt zwischenzeitlich sicherlich an Ermüdungserscheinungen und ist daher insgesamt schwer zeitlich eingrenzbar. Erst mit den terroristischen Anschlägen (seit 2001) und der Globalen G8-Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (2002) hat der Prozess wieder an Intensität gewonnen. Die Langwierigkeit des Entscheidungsprozesses muss auch bei der Betrachtung der Mobilisierung von gesellschaftlichen Akteuren berücksichtigt werden.

9.2 Die Position der Bundesregierung

Für die Bundesregierung war zentrales Ziel des Projekts, das Risiko der Weiterverbreitung von atomwaffenfähigem Material und die ökologische Gefährdung der Region durch nukleare Verseuchung zu beseitigen. ¹⁰⁵² Während die russische Regierung mit der Demontage der Abschussanlagen und der Brennelemente den Verpflichtungen der Abrüstungsverträge nachkam und die USA auch „nur“ diese einforderten, wurden im deutsch-russischen Projekt *alle nuklear verseuchten Teile* der Atom-U-Boote gesichert, wie beispielsweise die Röhren der Abschussanlagen und die Reaktoren. ¹⁰⁵³ Es kann der Bundesregierung also nicht in erster Linie um die politisch gebotene Abrüstung gegangen sein, sondern vielmehr um die umfassende Verminderung von Umwelt- und Sicherheitsrisiken. Schwierig zu bewerten ist die Frage, welche Bedeutung die internationalen Sicherheitsaspekte einerseits und der regionale Umweltschutz andererseits für die Bundesregierung hatten.

Die Sicherheitsaspekte stellte die Bundesregierung im Einklang mit der Politik der G8 in ihren Verlautbarungen gern in den Vordergrund. ¹⁰⁵⁴ Die Gefahren der Entwendung von nuklearem Material insbesondere auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion und ihre Nutzung für terroristische Zwecke

¹⁰⁴⁹ Vgl. „Die strahlenden Reste russischer Rüstung“, von Verena Diethelm, in: Der Stern vom 8.4.2010, www.stern.de/politik/ausland/endlager-fuer-atom-u-boote-die-strahlenden-reste-russischer-ruesting-1556735.html (Zugriff 5.6.2010); Projektergebnisse 2005 auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=260684.html (Zugriff 10.6.2010); und „Russischer U-Boot-Friedhof mit Know-how aus MV“, von Ralph Sommer, in: Ostseezeitung vom 4.1.2010, www.ostseezeitung.de/nachrichten/mv/index_artikel_komplett.phtml?param=news&id=2657296&print=1 (Zugriff 5.6.2010).

¹⁰⁵⁰ EWN-Geschäftsführer Dieter Rittscher, zitiert in „Der abgewrackte Stolz des Nordmeers“, o.A., in: Handelsblatt vom 6.8.2004, S. 10.

¹⁰⁵¹ Vgl. Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Art. 5 Absatz 3.

¹⁰⁵² Vgl. Abkommen zur U-Boot-Entsorgung vom 9.10.2003, Präambel und Art. 1, und Projektdarstellung auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=305892.html (Zugriff 10.6.2010). In den Medienberichten und zitierten Studien der NGOs ist in der Regel von der Gefährdung des Lebensraumes des gesamten Nordmeers die Rede, d.h. auch der skandinavischen Anrainerstaaten.

¹⁰⁵³ Vgl. „Wie Russland mit deutscher Technik Atom-U-Boote abwrackt“, von Florian Willershausen, in: Wirtschaftswoche online vom 3.2.2010, www.wiwo.de/technik-wissen/wie-russland-mit-deutscher-technik-atom-u-boote-abwrackt-420619 (Zugriff 9.5.2010); „Hundert schwimmende Tschernobyls“, von Erich Wiedemann, in: Der Spiegel Nr. 18/2000 vom 1.5.2000, S. 200-204.

¹⁰⁵⁴ Vgl. „Der abgewrackte Stolz des Nordmeers“, o.A., in: Handelsblatt vom 6.8.2004, S. 10, und BWA 2004.

spielten seit den terroristischen Anschlägen von 2001 eine zunehmende Rolle, wenngleich diese Risiken auch vorher schon bestanden.¹⁰⁵⁵ Die Bundesregierung betrachtete das Projekt als ihren Beitrag zur weltweiten Abrüstung. Der Abrüstungszusammenarbeit als wichtigem Teilbereich der Sicherheitspolitik komme „angesichts der nuklearen, biologischen und chemischen Proliferationsrisiken und der Notwendigkeit, Terroristen den Zugang zu Massenvernichtungswaffen zu verwehren, in den kommenden Jahren eine verstärkte Bedeutung zu.“¹⁰⁵⁶ Als das Bundeskabinett den Jahresabrüstungsbericht 2003 am 12. Mai 2004 zustimmend zur Kenntnis nahm, betrachtete es das Entsorgungsprojekt als positives Beispiel der internationalen Abrüstungszusammenarbeit.¹⁰⁵⁷ Nach Ansicht der Bundesregierung führte die Zusammenarbeit mit Russland im Rahmen dieses Projekts und weiterer sicherheitspolitischer Initiativen außerdem zu mehr Vertrauen und Offenheit.¹⁰⁵⁸

Der Umweltschutzaspekt des Projekts reicht wesentlich weiter zurück. Bereits in den frühen 1990er Jahren verurteilte die damalige Bundesregierung die durch die Sowjetunion und die Russische Föderation praktizierte Verklappung von Nuklearabfall in der Kara- und Barentssee und unterstützte internationale Aktivitäten zur Untersuchung dieser Praktiken und zur Suche nach alternativen Entsorgungswegen, die seit den 1970er Jahren unternommen wurden.¹⁰⁵⁹ Andererseits machte die Bundesregierung in ihren Stellungnahmen zu den parlamentarischen Anfragen jeweils deutlich, dass eine signifikante radiologische Belastung durch nuklearen Abfall im Meerwasser bislang nicht nachgewiesen worden sei.¹⁰⁶⁰ So führte sie 1993 aus: „Die bisherigen Messergebnisse der Radioaktivität lassen keinerlei Gefährdung der Meere und ihrer Ökosysteme sowie des Menschen erkennen.“¹⁰⁶¹ Und 1997: „Jüngste Messungen von Wasser- und Sedimentproben aus der Barents- und Karasee, an denen auch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) beteiligt war, zeigen [...] keine Anzeichen einer signifikanten Freisetzung von Radionukliden, weder aus den Marinebasen der Kola-Halbinsel, noch aus den in diese Seegebiete eingebrachten Abfällen oder versenkten Reaktoren (s. Drs. 12/6506).“ Auch noch 2001 kehrte die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme heraus, dass trotz der wachsenden Sicherheits- und Umweltrisiken des nuklearen Mülls in Nordwestrussland für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland keine Gefahren ausgingen.¹⁰⁶² Daraus könnte man schlussfolgern, dass es der Bundesregierung gar nicht so sehr um den nuklearen Umweltschutz gegangen sei. Andererseits könnten dies auch Versuche sein, kritische Nachfragen aus den Reihen der Opposition zu beschwichtigen, die stark von dem Gedankengut von Umweltschutz-NGOs getragen waren.¹⁰⁶³ Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein Großteil des Projekts aus sicherheitspolitischer Perspektive nicht notwendig war, sondern eher der Vermeidung nuklearer Umweltverschmutzung diene.

Die Intentionen und Ziele, die die Bundesregierung mit dem Entsorgungsprojekt ausgemusterter

¹⁰⁵⁵ Siehe die ausführliche Thematisierung im Jahresabrüstungsbericht 2002, S. 14 und 19ff.

¹⁰⁵⁶ Jahresabrüstungsbericht 2002, S. 28.

¹⁰⁵⁷ „Jahresabrüstungsbericht 2003 verabschiedet“, PM der BuReg vom 12.5.2004.

¹⁰⁵⁸ Vgl. BMWI 2005, S. 2.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drs. 12/5494 – Radioaktive Verseuchung der Meere durch die Ablagerung von Atommüll, Bundestags-Drs. 12/6506 vom 27.12.1993.

¹⁰⁶⁰ Vgl. die parlamentarischen Anfragen, ausgeführt in Abschnitt 9.3.

¹⁰⁶¹ Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drs. 12/5494 – Radioaktive Verseuchung der Meere durch die Ablagerung von Atommüll, Bundestags-Drs. 12/6506 vom 27.12.1993, Antwort zur Frage 7.

¹⁰⁶² Vgl. Bundestags-Drs. 14/5197.

¹⁰⁶³ Zu den NGOs vgl. Abschnitt 9.3.

russischer Atom-U-Boote seit 2003 zum Ausdruck brachte, stellen sich zusammenfassend wie folgt dar:

- (1) Verminderung des Risikos der Weiterverbreitung von atomwaffenfähigem Material durch
 - (a) die sichere Lagerung und Bewachung aller nuklearen Teile der ausgemusterten Boote
 - (b) Schaffung von langfristigen Entsorgungs- und sicheren Lagermöglichkeiten für zukünftige Ausmusterungen der U-Boot-Flotte

- (2) Beseitigung der ökologischen Gefährdung der Region durch nukleare Verseuchung durch
 - (a) die Hebung, Zerlegung und sichere Lagerung aller nuklear verseuchten Teile der ausgemusterten Boote
 - (b) Schaffung von Entsorgungsmöglichkeiten an Land und damit Verhinderung von weiteren Verklappungen im Meer

- (3) Stärkung von Vertrauen und Offenheit in der deutsch-russischen Zusammenarbeit durch
 - (a) die vertragliche Zusicherung des Zugangs in militärische Sperrgebiete
 - (b) Zusammenarbeit in der militärischen Abrüstung

- (4) Kontrolle des finanziellen Rahmens durch
 - (a) Vorbehalt der jährlichen Haushaltstitelfestlegung
 - (b) Steuer- und Abgabebefreiung der deutschen Leistungen und Lieferungen
 - (c) Recht zur Festlegung eines deutschen Liefer- und Leistungsanteils
 - (d) Recht zur Zahlungsunterbrechung oder -einstellung bei russischer Vertragsverletzung hinsichtlich des Zutrittsrechts deutscher Vertreter

Diese Intentionen und Ziele finden ihren Ausdruck in dem einschlägigen deutsch-russischen Ressortabkommen und seinen ausführenden Ergänzungen, in den zugrunde liegenden Vertragsgrundlagen der G8 und des MNEPR – deren Aushandlung auch die Bundesregierung mitgetragen hat –, in der wohlwollenden Befassung des Bundeskabinetts mit den entsprechenden Passagen im Abrüstungsbericht 2003 und in vereinzelt Verlautbarungen der Bundesregierung beziehungsweise ihrer Mitglieder. Sachlich-inhaltlich verschiedene Zielsetzungen innerhalb der Bundesregierung konnten anhand des vorliegenden Materials nicht festgestellt werden. Interessant sind allerdings die unterschiedlich starken Rollen und Akzentsetzungen innerhalb der Bundesregierung in dem Projekt, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

Für den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder war das Projekt ganz klar Bestandteil des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus: „Die Altlasten der Aufrüstung während des Kalten Kriegs sind ein Erbe, das in den Händen von Terroristen im Grunde die gesamte Welt bedroht.“ Daher unterstütze Deutschland die „zügige Beseitigung [...] des nuklearen U-Boot-Schrotts“. Zudem ging Schröder davon aus, dass mit der Globalen G8-Partnerschaft eine Basis für „eine stabile und belastbare Sicherheitspartnerschaft mit Russland“ etabliert werden könne.¹⁰⁶⁴

Trotz der Betonung des sicherheitspolitischen Aspekts des Projekts durch das Bundeskanzleramt und trotz der unbestrittenen Zuständigkeit für Abrüstungsfragen spielte das Bundesverteidigungs-

¹⁰⁶⁴ Vgl. Statement von Bundeskanzler Gerhard Schröder in BMWA 2004, S. 12.

ministerium interessanterweise weder im Entscheidungsprozess noch in der späteren Umsetzung des Abkommens eine nennenswerte Rolle. Schon während der Kursk-Katastrophe im August 2000 bot Verteidigungsminister Rudolf Scharping zwar deutsche Hilfe bei der Bergung des gesunkenen U-Bootes an, diese wurde allerdings nicht in Anspruch genommen. Scharping äußerte sich nur vage zum Thema: die Umstände, unter denen die gesamte russische Nordmeerflotte arbeitet, stellen eine „erhebliche Gefährdung“ dar.¹⁰⁶⁵ Überraschenderweise war das BMVg für keine der 2003 geschlossenen sicherheitspolitischen Kooperationen mit Russland zuständig: Die Projekte der Chemiewaffenvernichtung und für den physischen Schutz von nuklearen Anlagen wurden dem Auswärtigen Amt übertragen, das Atom-U-Boot-Entsorgungsprojekt vom BMWA durchgeführt.¹⁰⁶⁶

Auch das Bundesumweltministerium ist, obwohl thematisch klar tangiert, in der Entscheidungsfindung oder -umsetzung nicht als Akteur in Erscheinung getreten. So war während der deutsch-russischen Umweltgespräche in Moskau im Oktober 2003 das Kyoto-Protokoll bestimmendes Thema. Das Thema des U-Boot-Entsorgungsprojekts konnte in entsprechenden Dokumenten nicht gefunden werden, ebenso wenig wie beim Treffen der Umweltminister der Ostseestaaten in Lulea (Schweden) im August 2003, an dem Umweltstaatssekretärin Simone Probst teilnahm.¹⁰⁶⁷ Interessanterweise lag jedoch in der Zuständigkeit des Bundesumweltministers die Beantwortung der Anfragen aus dem Bundestag zu den Themen Verklappung von nuklearem Abfall (1993), radioaktive Altlasten in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (1993) und Atommüll der Nordmeerflotte (2001).¹⁰⁶⁸ Außerdem lag in der Federführung des BMU die Umsetzung des Abkommens über Anlagensicherheit und Strahlenschutz, das Umweltminister Jürgen Trittin auch im Mai 2003 unterzeichnet hatte.¹⁰⁶⁹ Zudem pflegte das BMU ständige Arbeitsgruppen mit Russland unter anderen zu den Themen „Militär und Umwelt“ und „Cleaner Production, Anlagensicherheit, Technologie-Transfer“.¹⁰⁷⁰ Verwunderlich ist daher die Nicht-Präsenz des BMU im vorliegenden Projekt, obwohl die umweltpolitischen Aspekte desselben (Nuklearumweltschutz) unübersehbar sind.

Das zentrale Ministerium bei der Verhandlung und Umsetzung des U-Boot-Entsorgungsprojekts war das Wirtschaftsministerium. Unterzeichnet noch vom damaligen BMWA, wurde das Projekt dann im Ressort Außenwirtschaft des BMWi angesiedelt. Dennoch wird der sicherheitspolitische Kern des Projekts auch im Wirtschaftsministerium nicht geleugnet: „With the submarine project we make an important contribution in the fight against the spread of nuclear weapons-usable materials [...]“, so Wirtschaftsstaatssekretär Alfred Tacke unmittelbar nach der Unterzeichnung des Abkommens.¹⁰⁷¹ Der damalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos hob allerdings auch die wirtschaftlich-technische Bedeutung des Projekts hervor, welche die Ansiedlung in seinem Ressort mit begründen dürfte: „Technologische Entwicklungen und Projektmanagement der deutschen Wirtschaft leisten einen entscheidenden Beitrag für das Gelingen dieses Projektes.“¹⁰⁷²

¹⁰⁶⁵ „Scharping: Deutsche Marine kann helfen“, o.A., in: Spiegel online vom 17.8.2000, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,89482,00.html (Zugriff 10.6.2010).

¹⁰⁶⁶ Siehe BMWA 2004, S. 14.

¹⁰⁶⁷ Gegenstand der Gespräche war u.a. die Europäische Wasserrichtlinie und die Schiffssicherheit insbesondere bei Rohöltransporten, vgl. „Umweltministerkonferenz der Ostsee-Länder in Schweden“, PM des BMU vom 29.8.2003.

¹⁰⁶⁸ Genauer zu den Anfragen siehe Abschnitt 9.3.

¹⁰⁶⁹ Vgl. „Deutsch-russische Zusammenarbeit zur Sicherheit von Atomanlagen wird ausgebaut“, PM des BMU vom 9.5.2003.

¹⁰⁷⁰ Vgl. BMU 2004, S. 188f.

¹⁰⁷¹ „Germany signs off on €300m to clean up Sayda Bay“, PM der Bellona Stiftung vom 14.10.2003.

¹⁰⁷² BMWi 2006, Vorwort des Bundeswirtschaftsministers, siehe auch die Projektdarstellung auf www.bmwi.de/BMWi/Navigation/aussenwirtschaft,did=305890.html (Zugriff 10.6.2010).

Es sei noch ergänzt, dass Aktivitäten des Bundesfinanzministeriums nicht erkennbar waren, wengleich das BMF als Eigentümer der Energiewerke Nord (EWN) mittelbar in Erscheinung getreten ist.

Es wäre voreilig, aus der erkennbaren Zurückhaltung von Verteidigungs- und Umweltministerium und der Federführung des Wirtschaftsministeriums eine inhaltliche Schwerpunktsetzung des Projekts aus Sicht der Bundesregierung abzuleiten. Welche Schlüsse auch im Hinblick auf alternative, bürokratiethoretische Erklärungsansätze aber daraus gezogen werden können, wird in Kapitel 12 diskutiert werden.

9.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess

Im Entscheidungsprozess zur Kooperation mit Russland in der Entsorgung von ausgemusterten Atom-U-Booten der russischen Nordmeerflotte, der, wie oben dargestellt, einen längeren Zeitraum vor 2003 mit umfasste, sind auch gesellschaftliche Akteure zu beobachten. Ihre Interessenartikulationen sind dabei über den gesamten Zeitraum verstreut und zeigen eine gewissen Häufung im Jahr 2000, anlässlich des von den internationalen Medien stark wahrgenommenen Untergangs des russischen U-Bootes KURSK. Außerdem soll bereits vorweg genommen werden, dass *alle* in der Analyse aufgefallenen Akteure nur schwach mobilisiert waren. Es sind vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und politische Parteien in Erscheinung getreten. Bevor diese im Einzelnen vorgestellt werden, soll noch auf das Meinungsklima in der Bevölkerung eingegangen werden, in welchem sich die Entscheidungsfindung abgespielt hat.

Laut einer Bevölkerungsbefragung vom Herbst 2003 im Auftrag des Bundesverteidigungsministeriums war eine wachsende Mehrheit in der Bevölkerung der Ansicht, dass sich Deutschland stärker auf die Bewältigung der eigenen Probleme konzentrieren und sich aus Krisen und Konflikten anderer Länder heraus halten sollte: dachten so 2001 noch 46%, waren es 2002 schon 50% und 2003 62%. Die Zustimmung der Bundesbürger zu einer aktiven deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ging laut der Umfrage deutlich zurück (2001: 54%, 2002: 50%, 2003: 38%).¹⁰⁷³ Die Umfrage stellt diesen Befund in Zusammenhang mit der zunehmenden Verunsicherung der Menschen durch Wirtschaftsschwäche, wachsende Arbeitslosigkeit, Reformdebatten und Sozialabbau. Auch gaben 2003 85% derjenigen, die eine aktive deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ablehnen, an, Deutschland fehle aufgrund seiner Staatsverschuldung schlicht das Geld, um Anderen zu helfen.¹⁰⁷⁴ Auf der anderen Seite fühlten sich laut der Befragung 2003 57% der Deutschen durch den internationalen Terrorismus und immerhin noch 44% durch Umweltzerstörung bedroht – allerdings auch mit rückläufiger Tendenz seit 2002 zugunsten von sozialen und wirtschaftlichen Ängsten im nationalen Umfeld.¹⁰⁷⁵

In ihrer Politik der internationalen Terrorismusbekämpfung und des nuklearen Umweltschutzes hatte die Bundesregierung also einen schrumpfenden gesellschaftlichen Rückhalt und konnte sich keinesfalls auf eine zu befriedigende Erwartungshaltung in der Bevölkerung berufen. In diesem Mei-

¹⁰⁷³ Vgl. Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Hrsg.) 2004. Das BMVg gibt die Bevölkerungsumfragen seit 1996 jährlich in Auftrag.

¹⁰⁷⁴ Vgl. ebd., S. 25.

¹⁰⁷⁵ Insgesamt stieg das Bedrohungsempfinden bezüglich Terrorismus, Fundamentalismus und Kriegen nur 2001 kurzzeitig an und sank seither kontinuierlich, vgl. ebd., S. 18ff.

nungsklima, das im Laufe des Entscheidungsprozesses ja auch Veränderungen unterworfen war, versuchten nun einige gesellschaftlichen Akteure, auf die aus ihrer Sicht bestehenden sicherheits- und umweltpolitischen Gefahren der Problematik der Entsorgung von Atom-U-Booten hinzuweisen. Die größte Gruppe der in Erscheinung getretenen gesellschaftlichen Akteure sind NGOs mit vorrangig umweltpolitischen Zielsetzungen.

Regelmäßig zu den katastrophalen Umweltaspekten meldete sich die 1986 gegründete internationale Umweltschutzorganisation *Bellona Stiftung* mit Hauptsitz in Norwegen. Hauptthemenfelder der Organisation sind der Klimawandel, industrieller und energetischer Umweltschutz, und die naturgefährdenden Hinterlassenschaften der Sowjetunion.¹⁰⁷⁶ In ihren einschlägigen Veröffentlichungen machte Bellona eindringlich auf die aus ihrer Sicht gravierenden Gefahren für Mensch, Tier und das gesamte Ökosystem der Nordmeer-Region durch den russischen nuklearen U-Boot-Schrott der Nordmeerflotte aufmerksam. Bellona prangerte die Missachtung von Sicherheitsstandards, die verantwortungslose Informationspolitik der russischen Regierung und auch das halbherzige Engagement westliche Partner an.¹⁰⁷⁷ Die norwegische Stiftung unterstützte das 1998 gegründete russische „Ökologische Rechtsschutzzentrum Bellona“ mit Außenstellen in St. Petersburg und Murmansk, ist beratend und aufklärend in Russland tätig, bildet dort auch Umweltjuristen und Umweltjournalisten aus und bietet Rechtsbeistand.¹⁰⁷⁸ Die russischen Aktivisten setzen sich ebenso wie ihre norwegischen Kollegen auch grundsätzlich für die Freiheit von zivilgesellschaftlichem Engagement vor allem im Umweltbereich ein.

Bellona hielt das deutsch-russische Projekt zur U-Boot-Entsorgung zwar für sinnvoll. Allerdings seien die leeren Reaktorbehälter längst nicht so gefährlich wie die abgebrannten Kernbrennstäbe: „Deutschland hätte sich besser am Bau eines Zwischenlagers für Kernbrennstäbe beteiligen sollen.“ Dies habe aber nicht zur Debatte gestanden, weil „die Russen keine Ausländer an ihre Kernbrennstoffe heran lassen“.¹⁰⁷⁹ Außerdem kritisierte die Bellona-Stiftung an dem Projekt, dass der deutsche Geldgeber zu wenig Kontrolle ausübe: So war der Bellona-Experte Alexander Nikitin überzeugt, dass Deutschland wesentlich mehr bezahle, als die Anlage koste. Auch die norwegische Regierung habe seinerzeit mit einem Projekt (atomare Reinigungsanlage) schon schlechte Erfahrungen mit der russischen Vertragstreue hinsichtlich Finanzierung und Kooperation gemacht.¹⁰⁸⁰ Aufgrund ihrer Expertise insbesondere auch durch die Büros vor Ort hatte die Bellona-Stiftung einen großen Informationsvorsprung gegenüber den anderen beobachteten Akteuren.

Bellona betrieb allerdings kein Regionalbüro in Deutschland und agierte gegenüber westeuropäischen Entscheidungsträgern allein über sein Büro in Brüssel. Die Organisation wandte sich aber regelmäßig und erfolgreich mit einschlägigen Studien an die Öffentlichkeit, die auch von der deutschen Politik aufgegriffen und als Informationsquelle genutzt wurden, wie beispielsweise der Bericht „The

¹⁰⁷⁶ Vgl. die Selbstdarstellung auf www.bellona.org/Aboutus/18060 (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁷⁷ Vgl. „Unsere Chefs lernten, wie Hollywoodstars zu lächeln“, von Marianna Butenschön, in: *Das Parlament*, 54. Jg., Nr. 9/23.2.2004, S. 8.

¹⁰⁷⁸ Vgl. *Das Parlament* 09/2004 vom 23.2.2004. Weitere Büros sind in Oslo (Hauptsitz), Brüssel und Washington D.C., vgl. Selbstdarstellung auf www.bellona.org/Aboutus/18060 (Zugriff 15.6.2010). Zur Geschichte und den Aktivitäten von Bellona Murmansk siehe www.bellona.org/Aboutus/bellona_in_murmansk (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁷⁹ „Der teuerste Deckel der Welt“, von Erich Wiedemann, in: *Der Spiegel* Nr. 50/2005 vom 12.12.2005, S. 132-133. Die Brennstäbe wurden bzw. werden aus den zu zerlegenden Atom-U-Booten entfernt und von russischen Behörden in Zwischenlager verbracht.

¹⁰⁸⁰ Vgl. „Deutschland rüstet 120 Atom-U-Boote ab“, von Reinhard Wolff, in: *taz* vom 13.7.2004, S. 9.

Russian Northern Fleet – Sources of radioactive contamination" (1996).¹⁰⁸¹ Auch gab und gibt es Kontakte von einzelnen Bundestagsabgeordneten zu der NGO.¹⁰⁸²

Auch die Umweltschutzorganisation *Greenpeace* war im vorliegenden Fall mobilisiert. Im Jahr 1990 haben sowjetische Behörden einem Greenpeace-Schiff erstmals erlaubt, das militärische Sperrgebiet zwischen Murmansk und der Atomversuchinsel Novaja Semlja zu befahren. Greenpeace thematisierte seither vor allem die Verklappung von Atommaterial im Meer, die Strahlenbelastung und die Gesundheitsrisiken in der Region Murmansk.¹⁰⁸³ Anlässlich des Untergangs der *KURSK* im August 2000 forderte die Organisation, das in der Tiefe liegende Boot mit zwei atomaren Reaktoren unter allen Umständen zu bergen, weil Radioaktivität langfristig nicht zurückgehalten werden könne, so die deutsche Greenpeace-Atomexpertin Susanne Ochse. Teile des Nordmeers wären dann verstrahlt und Radioaktivität gelange über Fische auch in unsere Nahrungskette.¹⁰⁸⁴ Neben den umweltschädlichen Auswirkungen solcher Unfälle setzte sich Greenpeace auch für eine echte Abrüstung und für eine Aufklärung über die Gefahren ein, die von Atom-U-Booten ausgehen.¹⁰⁸⁵ Die letzte Greenpeace-Kampagne zum Thema nuklearer Umweltschutz der Meere und Abrüstung – „Nuclear Free Seas – Atomwaffenfreie Meere“ – stammt allerdings aus dem Jahr 1988 und hatte noch die Aufrüstung des Kalten Krieges zum Hintergrund.¹⁰⁸⁶ Die letzte auch in den deutschen Medien beachtete und oft zitierte Liste von weltweiten Störfällen auf Atom-U-Booten stammt aus dem Jahr 1992.¹⁰⁸⁷ Darüber hinaus thematisierte die NGO, ebenso wie die Bellona-Stiftung, die Unterdrückung zivilgesellschaftlichen Engagements im Umweltschutz in Russland.¹⁰⁸⁸

Eine Mobilisierung der deutschen Greenpeace-Sektion anlässlich der sich verdichtenden Entscheidungsfindung zum deutsch-russischen Projekt 2002/2003 in der Presse, mit Kampagnen oder sonstigen Wortmeldungen ist nicht erkennbar. Die NGO steht zwar auf der Lobbyliste des Deutschen Bundestages und könnte dort auch aktiv geworden sein. Allerdings sind direkte Kontakte und Einflussnahmen auf die betroffenen Ministerien, insbesondere das BMWA, anhand des Datenmaterials nicht nachweisbar.

Für die *deutsche Sektion der Ärzte für die Verhütung des Atomkriegs (IPPNW)* belegte der Unfall der *KURSK* im Jahr 2000 erneut die zunehmenden technischen Probleme des russischen Militärs, die Folge fehlen-

¹⁰⁸¹ „The Russian Northern Fleet – Sources of radioactive contamination“, Bellona-Report, Band 2, 1996, online abrufbar unter www.bellona.org/reports/The_Russian_Northern_Fleet (Zugriff 10.6.2010). Diese Studie war Hauptinformationsquelle der Großen Anfrage der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN von 1997 und wurde auch von der Bundesregierung in allen Antworten zitiert, siehe weiter unten.

¹⁰⁸² Wie z.B. Marieluise Beck, vgl. www.marieluisebeck.de/im-bundestag/antraege/artikel/browse/1/article/60/bdk-antrag-g.html (Zugriff 15.6.2010), oder Dr. Helmut Lippelt, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, vgl. www.bellona.org/articles/articles_2006/nikitin1996 (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁸³ Vgl. u.a. „Tschernobyl in Zeitlupe“, von Florian Hassel, in: *greenpeace magazin* nr. 2/1997, www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=4724 (Zugriff 15.6.2010); „Strahlenangst in Murmansk“, o.A., in: *Der Spiegel* 40/1990 vom 1.10.1990, S. 196.

¹⁰⁸⁴ „Kraft der Atomreaktoren: 'Ein Zehntel von Tschernobyl'“, o.A., in: *Rheinische Post* vom 15.8.2000, www.rp-online.de/panorama/Ein-Zehntel-von-Tschernobyl_aid_274782.html (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁸⁵ Vgl. „Unter Wasser geht der Wahnsinn weiter“, o.A., in: *greenpeace magazin* nr. 1/2001, www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=3872 (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁸⁶ Die Kampagne findet sich unter www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-88/8841000m.htm (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁸⁷ Vgl. u.a. „Chronik: Störfälle auf russischen U-Booten“, o.A., in: *Der Stern* vom 5.8.2005, www.stern.de/panorama/chronik-stoerfaelle-auf-russischen-u-booten-543945.html (Zugriff 16.6.2010).

¹⁰⁸⁸ Vgl. „Geheimakte Nikitin“, o.A., in: *greenpeace magazin* nr. 2/1997, www.greenpeace-magazin.de/index.php?id=4724 (Zugriff 15.6.2010).

der Gelder seien; der Unfall verstärkte die ohnehin gravierende radioaktive Verschmutzung der Barentssee mit unabsehbaren Folgen für Umwelt und Mensch.¹⁰⁸⁹ Die IPPNW-Deutschland, die laut ihrer Selbstdarstellung etwa 7.000 Ärzte, Medizinstudierende und Fördermitglieder vertritt, versuchte, mit Publikationen auf das Thema der nuklearen Gefahren und Verschmutzung aufmerksam zu machen.¹⁰⁹⁰ Während sich die IPPNW allgemein für eine friedliche, atomtechnologiefreie und menschenwürdige Welt einsetzte, forderte sie konkret den Stopp der Einleitung radioaktiver Stoffe in Gewässer, die Außerdienststellung von atombetriebenen U-Booten und Schiffen, die Beseitigung von Atomwaffen an Bord von U-Booten und eine entschiedene Abrüstung.¹⁰⁹¹ Die IPPNW war allerdings nur im Umfeld des KURSK-Unglücks mobilisiert gewesen, Direktkontakte zu deutschen politischen Entscheidungsträgern im Zeitraum des Entscheidungsprozesses konnten nicht ermittelt werden.

Nach dem Unfall der KURSK im August 2000 meldeten sich noch weitere deutsche NGOs mit ihren Bedenken gegenüber dem Zustand der russischen Atom-U-Boot-Flotte, die aber lediglich einzelne Wortmeldungen darstellten: Das *Darmstädter Öko-Institut* verwies darauf, dass die Kraft der beiden KURSK-Reaktoren etwa einem Zehntel des explodierten Tschernobyl-Reaktorblocks entsprach. Zwar wäre im Fall einer Explosion die Kontamination in der Luft nicht so stark, große Teile des Nordmeers wären dann aber nicht mehr befischbar gewesen.¹⁰⁹² Die *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)* verwies darauf, dass der wahre Zustand der russischen Streitkräfte aufgrund der russischen Geheimhaltung unklar sei, insbesondere bei den Seestreitkräften. Es sei aber bekannt, dass der russische Atomkomplex insgesamt in einem „erbärmlichen Zustand“ sei und inzwischen mehr Gefahr von den Reaktoren und ausgemustertem Material als von den aktiven Atomwaffen ausgehe.¹⁰⁹³ Außerdem wiesen Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* jahrelang darauf hin, dass Militär und Geheimdienst die Arbeit von Umweltaktivisten, aber auch Experten und Fachleuten, massiv einschränkten und unterdrückten.¹⁰⁹⁴ Weil die eben genannten Akteure jedoch nur mit diesen einzelnen Wortmeldungen in der Presse zu finden waren – die zudem nicht einmal auf eigene Initiative, sondern auf die von Journalisten zurückgeführt werden könnte, werden sie nicht als mobilisierte Akteure in die weitere Analyse einbezogen.

Neben NGOs waren auch politische Parteien im Deutschen Bundestag zum Thema mobilisiert. Die *SPD-Bundestagsfraktion* richtete bereits 1993 zwei Große Anfragen an die CDU-geführte Bundesregierung und warnte angesichts des schlechten technischen Zustands der postsowjetischen Atom-U-Boote und der politischen Unsicherheiten in den GUS-Ländern vor „schwimmenden Tschernobyls“. Sie machte dabei insbesondere auf die aus ihrer Sicht ungelösten Probleme bei der Zwischen- und Endla-

¹⁰⁸⁹ „Plutonium an Bord. U-Boot-Unfall der Kursk“, PM von IPPNW vom 15.8.2000, und „Kraft der Atomreaktoren: 'Ein Zehntel von Tschernobyl'“, o.A., in: Rheinische Post vom 15.8.2000, www.rp-online.de/panorama/Ein-Zehntel-von-Tschernobyl_aid_274782.html (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁹⁰ "Atom ohne Geheimnis: Eine Dokumentation zum Nuklearkomplex der GUS und Russlands", von Alexander Jemeljanenkow und Dr. Wladimir Popow, IPPNW-Deutschland/ RPPNW (Hrsg.), Moskau-Berlin 1992; und "The Sredmash Archipelago", von Alexander Jemeljanenkow, SLMK/RPPNW (Hrsg.), Moskau 2000.

¹⁰⁹¹ Vgl. „Hintergrundinformationen: Nukleare Materialien und Umweltverschmutzung. Das Atomzeitalter und die Folgen für Russland“, von Lars Pohlmann, August 2000, <http://archiv.ipnw.de/arc-atomwaffen/atomwaffenstaaten/russland/artikel/713952e39f/nukleare-materialien-und-umweltversch.html> (Zugriff 16.6.2010).

¹⁰⁹² „Kraft der Atomreaktoren: 'Ein Zehntel von Tschernobyl'“, o.A., in: Rheinische Post vom 15.8.2000, www.rp-online.de/panorama/Ein-Zehntel-von-Tschernobyl_aid_274782.html (Zugriff 15.6.2010).

¹⁰⁹³ Ebd.

¹⁰⁹⁴ Vgl. „Das unglaubliche Risiko der Nestbeschmutzung“, von Miriam Neubert, in: SZ vom 20.11.1996, S. 3, worin auch zahlreiche Fälle geschildert werden.

gerung von radioaktiven Stoffen und der Entsorgung von ausgedienten beziehungsweise ausgemusterten Nuklearwaffen und -schiffen im postsowjetischen Raum, auf die Gefahren für Mensch und Umwelt und auf die mangelhafte russische Informationspolitik gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung und dem Ausland aufmerksam.¹⁰⁹⁵ Im Oktober 1998, unmittelbar nach der Bildung der rot-grünen Koalitionsregierung infolge der Bundestagswahl vom September, machte die nun die Regierung stellende SPD-Fraktion auf die Festnahme von Bellona-Aktivist Alexander Nikitin aufmerksam und schätzte die angekündigte Intervention der Bundesregierung bei der russischen Regierung positiv ein.¹⁰⁹⁶ Später griff die Fraktion das Thema nicht mehr öffentlichkeitswirksam auf.

Die Bundestagsfraktion von *BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN* sprach die Bundesregierung 1996 in einer Kleinen Anfrage konkret zu ihrer Kenntnis und Einschätzung hinsichtlich der Bellona-Berichte über die radioaktive Verseuchung der Barentssee durch die russische Marine an.¹⁰⁹⁷ Ein weiterer Schwerpunkt der Anfrage war die Behinderung des russischen Bellona-Aktivisten Alexander Nikitin „durch russische Behörden“ und die Irritationen um die russische Informationspolitik, zum Beispiel die Vorwürfe des russischen Geheimdienstes FSB gegenüber Bellona, mit westlichen Geheimdiensten zusammen zu arbeiten. *BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN* vertraten den Standpunkt, dass „die Bekanntgabe von Daten über Umweltverschmutzung im internationalen Interesse“ sei und stellten die Konformität des russischen Vorgehens mit den Menschenrechtsstandards des Europarats infrage, dessen Mitglied Russland gerade geworden war.¹⁰⁹⁸ In einer Großen Anfrage griff die Fraktion 1997 das Thema der nuklearen Gefährdung durch die Nordmeerflotte erneut auf.¹⁰⁹⁹ Sie fragte insbesondere nach der radioaktiven Verschmutzung in Russland aufgrund von Unfällen, der unsachgemäßen Lagerung und Entsorgung von Nuklearen Stoffen und der mangelhaften Instandhaltung der nuklearen Anlagen. Die *GRÜNEN*-Fraktion stützte sich dabei erneut auf Informationen der Bellona-Stiftung und von Amnesty International und machte wiederum auch auf die russische Informationspolitik und den fragwürdigen Umgang mit kritischen Beobachtern aufmerksam.

Die *FDP-Bundestagsfraktion* richtete im Dezember 2000 eine Kleine Anfrage an die rot-grüne Bundesregierung und machte, gestützt ebenfalls auf Informationen der norwegischen Bellona-Stiftung, auf die großen umwelt- und sicherheitspolitischen Risiken der nuklearen U-Boot-Flotte im Nordmeer aufmerksam.¹¹⁰⁰ Später wechselte die FDP die Richtung ihrer Kritik und argumentierte, dass es absurd sei, einem „so reichen Land“ wie Russland, „das sich zudem mit den Kaukasus-Kriegen regelmäßig diskreditiere“, unter anderem bei der Verschrottung von Atom-U-Booten Hilfe zu leisten.¹¹⁰¹

Insgesamt ist zu bemerken, dass die Mobilisierung der politischen Parteien in der Regel einen ex-

¹⁰⁹⁵ Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller, Hermann Bachmaier, Hans Gottfried Bernrath, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drs. 12/5494 – Radioaktive Verseuchung der Meere durch die Ablagerung von Atommüll, Bundestags-Drs. 12/6506 vom 27.12.1993, und Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Klaus Kübler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Radioaktive Altlasten in den Nachfolgestaaten der UdSSR und in Osteuropa, Bundestags-Drs. 12/6136 vom 10.11.1993.

¹⁰⁹⁶ Vgl. „Freiheit für Alexander Nikitin – in den Eismeerer tickt eine nukleare Zeitbombe“, PM der SPD-Bundestagsfraktion vom 21.10.1998.

¹⁰⁹⁷ Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Helmut Lippelt, Gerd Poppe und der Fraktion *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* – Zur Verhaftung des Umweltaktivisten Alexander Nikitin – Bundestags-Drs. 13/4063 vom 4.3.1996.

¹⁰⁹⁸ Ebd.

¹⁰⁹⁹ Antwort der BuReg auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ursula Schönberger, Dr. Helmut Lippelt, Angelika Beer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* – Drs. 13/6173 – Folgen der Atomenergienutzung am Beispiel der russischen Nordflotte, Bundestags-Drs. 13/7301 vom 21.3.1997.

¹¹⁰⁰ Siehe Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Koppelin, Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P. – Atommüll der Nordmeerflotte Russlands, Bundestags-Drs. 14/4997 vom 13.12.2000.

¹¹⁰¹ Vgl. „Kritik an Russland-Hilfe“, o.A., in: SZ vom 19.8.2008, S. 6.

ternen Auslöser hatten: für die Anfragen von 1993 der Jablokow-Bericht, 1997 der Bellona-Bericht von 1996 und 2000 der Untergang des russischen U-Bootes KURSK vom August 2000.¹¹⁰² Ein Zusammenhang mit anstehenden Landtags- oder Bundestagswahlen kann anhand der beobachteten Mobilisierung aber nicht erkannt werden. Darüber hinaus soll noch bemerkt werden, dass die SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN zwar seit ihrer Regierungsübernahme 1998 die Gelegenheit hatten, ihre Position in Politik umzusetzen, dies aber erst mit dem Abkommen von 2003 taten.

Schließlich soll noch auf die Rolle von *privatwirtschaftliche Unternehmen* im vorliegenden Fallbeispiel eingegangen werden. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte versprochen, dass die deutsche Industrie von den Projekten im Rahmen der Globalen G8-Partnerschaft, für welches Deutschland einen Beitrag von 1,5 Mrd. US-Dollar leistete, profitieren würde.¹¹⁰³ Tatsächlich hatten westliche Unternehmen bereits nach der Bergung der KURSK auf (Anschluss-)Aufträge gehofft.¹¹⁰⁴ Dafür standen eine Reihe von deutschen Spezialisten mit Erfahrungen im Entsorgungsgeschäft bereit, unter anderem die deutsch-französische Siemens-Tochter Areva, in die Siemens 2001 seine Kernkraftaktivitäten einbrachte, E.on, RWE oder die EWN, wobei letztere als bundeseigenes Unternehmen einen Sonderfall darstellen. „Sie haben geeignete Techniken entwickelt und bewiesen mit dem weltweit ersten Komplettabriss von Reaktoren – 1995 in Niederaichbach und 1998 in Großwelzheim – dass ohne Gefahr für die Beteiligten ein Kernkraftwerk dem Boden gleichgemacht werden kann.“¹¹⁰⁵ Dem Entsorgungsgeschäft von nuklearen Anlagen wurde eine boomende Zukunft prophezeit, wobei an deutscher Technologie großes internationales Interesse bestehe. Allerdings: Zwar warteten zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr als 100 stillgelegte Kernkraftwerke darauf, innerhalb von 10 bis 70 Jahren zerlegt und beseitigt zu werden; ein Abriss erzeuge allerdings auch Kosten von 200-500 Mio. Euro zuzüglich Lagerung der Brennelemente und Reststoffe, die erst einmal bereit gestellt werden müssen.¹¹⁰⁶

In dem vorliegenden deutsch-russischen Projekt haben tatsächlich einige Unternehmen wirtschaftlich profitiert, allen voran die Energiewerke Nord (EWN) als Generalauftraggeber und die Evonik Energy Services GmbH mit dem zentralen Planungsauftrag, aber auch weitere Unternehmen.¹¹⁰⁷ Die EWN waren als bundeseigenes Unternehmen natürlich verpflichtet, Aufträge und Unteraufträge ordnungsgemäß auszuschreiben und zu vergeben. Nichtsdestotrotz konnte das Unternehmen die Auftragsvergabe eigenständig betreiben und machte keinen Hehl daraus, darüber auch eigenständige Überlegungen anzustellen: So teilte EWN bereits im September 2003 – vor der Unterzeichnung des Abkommens – in der Presse detailliert mit, welche Leistungen und Lieferungen voraussichtlich aus Deutschland kommen würden.¹¹⁰⁸ Im November 2003 kündigte EWN an, auch das Know-how deutscher Werften in den Großauftrag einbinden zu wollen; Kontakte bestünden bereits zur Peenewerft in

¹¹⁰² Jablokow-Bericht 1993 (=Bundestagsdr. 12/6506), und Bellona-Bericht 1996: „The Russian Northern Fleet – Sources of radioactive contamination“, Bellona-Report, Band 2, 1996, online abrufbar unter www.bellona.org/reports/The_Russian_Northern_Fleet (Zugriff 10.6.2010).

¹¹⁰³ So zu lesen im „Deutschland wird in Russland marode Atom-U-Boote entsorgen und zwei Anlagen zur Vernichtung von Chemiewaffen errichten“, o.A., in: Handelsblatt vom 27.11.2002, S. 3. Dies betreffe vor allem Anlagenbauer und Logistikbetriebe.

¹¹⁰⁴ „Westliche Firmen rechnen weiter mit Auftrag/Russische Marine will Bug der 'Kursk' ohne Ausländer heben“, o.A., in: Rheinische Post vom 12.10.2001, www.rp-online.de/panorama/Russische-Marine-will-Bug-der-Kursk-ohne-Auslaender-heben_aid_282782.html (Zugriff 15.6.2010).

¹¹⁰⁵ So wird zumindest geurteilt in „Sägen im Wasser“, von Wolfgang Kempkens, in: Wirtschaftswoche Nr. 22/2007 vom 29.5.2007, S. 98-101.

¹¹⁰⁶ Ebd.

¹¹⁰⁷ Vgl. die Projektdarstellung in Abschnitt 9.1, s.a. die Projektdarstellung von EWN auf www.wak-gmbh.de/ewngruppe/ewn/standort-greifswald/internationale-projekte/know-how-verwertung.html (Zugriff 16.6.2010).

Wolgast.¹¹⁰⁹ Welche Unternehmen sich auf welche Art und Weise aber direkt bei EWN oder beim Bundeswirtschaftsministerium mit Angeboten für das Projekt bewarben beziehungsweise aufgrund der sich bietenden Geschäftsmöglichkeiten mobilisiert wurden, bleibt aufgrund der Materiallage und der Natur solcher Verhandlungen unbekannt. Für die EWN war der Gewinn an dem Projekt klar: „Das gemeinsame deutsch-russische Projekt ist auch für die Energiewerke Nord GmbH eine große Herausforderung. Unser Unternehmen betritt mit der Entsorgung von Atom-U-Booten einerseits Neuland und andererseits können wir unser über viele Jahre erworbenes Know-how beim Rückbau von kern-technischen Einrichtungen auch im Ausland einsetzen und fachspezifisch erweitern.“, so Geschäftsführer Dieter Rittscher.¹¹¹⁰ Da die in Bundesbesitz befindlichen EWN aber vom Bundeswirtschaftsministerium direkt beauftragt worden sind und Mobilisierungen von weiteren, privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht nachgewiesen werden konnten, können die Unternehmen hier nicht als mobilisierte gesellschaftliche Akteure in der Analyse geführt werden.

9.4 Fazit – Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit

Aus der Untersuchung des Fallbeispiels wurde ersichtlich, dass auch hier gesellschaftliche Akteure identifiziert werden konnten, die ihre Interessen zum untersuchten außenpolitischen Entscheidungsprozess artikuliert haben: einerseits NGOs mit abrüstungs-, umwelt- und menschenrechtspolitischen Zielsetzungen, andererseits politische Parteien mit Oppositionsstatus. Trotz des auch geschäftlichen Aspekts des Atom-U-Boot-Entsorgungsprojekts konnten weder einzelne privatwirtschaftliche Unternehmen noch Wirtschaftsverbände beobachtet werden, die tatsächlich im Entscheidungsprozess mobilisiert waren. Auffällig ist an diesem Fall außerdem, dass die Interessenartikulation der gesellschaftlichen Akteure nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem politischen Entscheidungsprozess (der G8-Vereinbarung, dem deutsch-russischen Abkommen und dem Beginn des Projekts) stehen, sondern sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. Dies kann einerseits bedeuten, dass die Akteure nicht wirklich im während des Entscheidungsprozesses mobilisiert waren; andererseits könnte der Entscheidungsprozess selbst auch sehr langwierig gewesen sein. Dies war anhand des vorliegenden Materials nicht eindeutig bestimmbar.

Wie im vorangegangenen Kapitel soll an dieser Stelle dennoch die Frage beantwortet werden, inwiefern sich die von gesellschaftlichen Akteuren artikulierten Interessen in der Politik der Bundesregierung wieder finden und welche Rolle für die Durchsetzungsfähigkeit den zu prüfenden Kriterien dabei gegebenenfalls zukommt. Dafür werden wiederum die Positionen der gesellschaftlichen Akteure mit denen der Bundesregierung abgeglichen. Dabei bedeutet, wie im vorangegangenen Fallbeispiel, ein „+“ eine überwiegende Übereinstimmung, ein „-“ eine überwiegend gegenteilige oder ablehnende Position, und ein „/“, dass sich der Akteur zu dem Punkt nicht geäußert hat beziehungsweise keine Angaben ermittelt werden konnten.

¹¹⁰⁸ Nämlich Kielblockträger, weiteres Transport- und Zugerät, Konservierungs- und Reparaturleichtbauhallen, komplette Baustelleneinrichtungen sowie Geräte und Werkzeuge, vgl. „120 Atom-U-Boote werden zerlegt“, von Steffen Uhlmann, in: SZ vom 2.9.2003, S. 24.

¹¹⁰⁹ „Lubminer beseitigen russische Altlast“, von Ralph Sommer, in: Lausitzer Rundschau vom 28.11.2003, www.lr-online.de/wirtschaft/wirtschaft-lr/Lubminer-beseitigen-russische-Altlast;art1067,404638 (Zugriff 15.6.2010).

¹¹¹⁰ Zitiert nach BMWA 2004, S. 30.

Tabelle 11: Entsorgung von Atom-U-Booten: Positionen der gesellschaftlichen Akteure

Politik der Bundesregierung	Bellona-Stiftung	Greenpeace Deutschland	IPPNW-Deutschland*	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP
(1) Verminderung des Proliferationsrisikos	/	/	/	+	/	+
... sichere Lagerung und Bewachung	+	/	/	+	/	/
... Ermöglichung von langfristiger Entsorgung /Lagerung	/	/	/	+	/	/
(2) Beseitigung d. ökolog. Gefährdung	+	+	+	+	+	+
... Entsorgung aller radioaktiver Wrackteile	+	+	+	+	+	/
... Entsorgung an Land / Verhinderung von Verklappungen	+	+	+	+	+	/
(3) Stärkung von Vertrauen und Offenheit	/	/	/	/	/	/
... Zutritt in militärische Sperrgebiete	/	/	/	/	/	/
... Abrüstungszusammenarbeit	/	+	+	/	/	/
(4) Kontrolle des finanziellen Rahmens	+	/	/	/	/	+
... Vorbehalt der Haushaltspolitik	/	/	/	/	/	/
... Steuer- und Abgabebefreiung	/	/	/	/	/	/
... deutscher Liefer- und Leistungsanteil	/	/	/	/	/	/
... Recht zur Zahlungseinstellung	/	/	/	/	/	/
Ggf. weitere Interessen/ Forderungen, die nicht von der Politik aufgegriffen wurden	Informationspolitik; Zivilgesellschaft; Lagerung von Brennstäben.	Informationspolitik; Zivilgesellschaft.	Befischung; atomwaffenfreie U-Boote.	Informationspolitik; Zivilgesellschaft.	Informationspolitik; Zivilgesellschaft.	
Interessendurchsetzung: gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	kaum	kaum

* Abkürzung siehe Abschnitt 9.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

Wie schon im Entscheidungsprozess um die Hermespolitik 1992 zeigt sich hier, dass keiner der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure mit seinen Interessen bezüglich der Entsorgung ausgemusterter Atom-U-Boote der russischen Nordmeerflotte mehrheitlich oder völlig in der politischen Entscheidung wiederzufinden ist. Allerdings konnten sich vier von sechs mobilisierten Akteuren teilweise durchsetzen, zwei von sechs immerhin „kaum“, und kein mobilisierter Akteur war überhaupt nicht durchsetzungsfähig. Erneut haben – bis auf eine Ausnahme – alle Akteure Interessen beziehungsweise Forderungen artikuliert, die nicht in das Politikergebnis eingeflossen sind. Wie schon im Fallbeispiel Wirtschaft gibt es andererseits auch wieder Aspekte der politischen Entscheidung, die von keinem der gesellschaftlichen Akteure artikuliert worden sind, namentlich im Bereich der vertrauensvollen und offenen Zusammenarbeit und bei der finanziellen Kontrolle über das Projekt. Diese Aspekte können also nicht auf gesellschaftliche Interessen zurückgeführt werden. Auf der anderen Seite ist auffällig, dass kein einziger Aspekt des politischen Entscheidungsergebnisses im Widerspruch zu einer Position eines gesellschaftlichen Akteurs steht. Das heißt, dass das politische Entscheidungsergebnis zwar nur zum Teil die Interessen der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure widerspiegelt, ihnen aber auch nicht zuwider lief.

Schließlich soll noch gefragt werden, welche Bedeutung die aufgestellten Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen haben. Dafür wird wiederum tabellarisch abgebildet, welche Ausprägungen in den verschiedenen Kriterien den mobilisierten Akteuren zugeschrieben werden konnten.

Tabelle 12: Entsorgung von Atom-U-Booten: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit

Kriterien*	Bellona-Stiftung	Greenpeace Deutschland	IPPNW-Deutschland*	SPD	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP
Organisationsfähigkeit (schlecht – mittelmäßig – gut)	schlecht	schlecht	schlecht	schlecht	schlecht	schlecht
Ressourcen (klein – mittelmäßig – groß)	mittelmäßig	mittelmäßig	klein	mittelmäßig	mittelmäßig	mittelmäßig
Zugang zu Entscheidungsträgern (schlecht – mittelmäßig – gut)	mittelmäßig	mittelmäßig	mittelmäßig	gut	gut	gut
Situative Mobilisierung (gering – mittelmäßig – hoch)	gering	gering	gering	gering	gering	gering
Interessendurchsetzung gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	teilweise	teilweise	teilweise	teilweise	kaum	kaum

* Zur Beschreibung und Ausprägung der Kriterien siehe Abschnitt 7.2.3. Auflösung der Abkürzungen siehe Abschnitt 9.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

Insgesamt ist zu erkennen, dass alle aufgestellten Kriterien im vorliegenden Fallbeispiel schwach ausgeprägt sind. Insbesondere kann man keinen der Akteure aufgrund von Ausmaß und Zeitpunkt seiner Aktivitäten wirklich als situativ mobilisiert bezeichnen. Von den Inhalten dieser außenpolitischen Entscheidung – Umweltschutz, Erhöhung der Sicherheit, Vertrauensgewinn und Begrenzung der Kosten – profitieren im Grunde alle Menschen gleichermaßen. Auch eine akute Betroffenheit aus aktuellem Anlass oder eine besondere Betroffenheit einer bestimmten Gruppe bestand hier nicht. Da alle beobachteten Akteure gleichermaßen gering mobilisiert waren, kann das Kriterium keinen entscheidenden Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit haben.

Dies gilt gleichermaßen auf die Organisationsfähigkeit der Interessen, die bei allen Akteuren schlecht ausgeprägt ist. Dieses „public interest–Problem“ – eine große Gruppe profitiert von einem wenig spezifischen Politikziel – scheint keinen Einfluss darauf zu haben, ob ein Akteur sich überhaupt nicht oder doch ein bisschen in die politischen Entscheidungsfindung einbringen konnte. Dem Kriterium kann also auch in diesem Fallbeispiel keine Bedeutung beigemessen werden.

Ebenso wenig bedeutsam scheint das Kriterium des Zugangs zu den Entscheidungsträgern zu sein. Dieser ist für alle NGOs mittelmäßig, da sie sich als „Experten“ grundsätzlich alle über die vorhandenen Kanäle Zugang zum Parlament und zu Ministerien verschaffen können. Die Bundestagsfraktionen der politischen Parteien haben per se einen sehr guten Zugang zu den regierenden Entscheidungsträgern. In diesem Fallbeispiel haben die Akteure mit dem besseren Zugang zu den Entscheidungsträgern allerdings die schlechteren Durchsetzungserfolge. Allerdings ist die Bewertung des Kriteriums auch dadurch erschwert, dass zwei der drei betrachteten politischen Parteien bis zur Entscheidungsfindung selbst Regierungspartei und damit Entscheidungsträger geworden sind.

Eine gewisse Bedeutung kann in diesem Fallbeispiel lediglich dem Kriterium Ressourcen zugeschrieben werden. So verfügen drei der vier erfolgreichsten Akteure mit „teilweiser Durchsetzungsfähigkeit“ zumindest über mittelmäßige Ressourcen. Allerdings gibt es auch zwei Akteure, die trotz mittelmäßiger Ressourcen eine schlechte Durchsetzungsfähigkeit vorweisen (FDP und Bündnis 90/Die Grünen), und einen Akteur, der bei geringen Ressourcen mit die höchste Durchsetzungsfähigkeit im Fallbeispiel zeigt (IPPNW). Daraus könnte man aber zumindest schlussfolgern, dass allein das Vorhandensein von Ressourcen in Form von Informationen oder politischem Druckpotenzial nicht ausreicht, um seine Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen.

Insgesamt lässt sich auch in der Gesamtschau der Kriterien kein klares Muster für die Durchsetzungsfähigkeit erkennen. Selbst die vier erfolgreichsten Akteure mit einer „teilweisen Durchsetzungsfähigkeit“ haben jeweils in mindestens zwei Kriterien schlechte Ausprägungen. Mit einer etwas besseren Kriterienausprägung haben es die beiden anderen Akteure nur auf eine schlechte Durchsetzungsfähigkeit gebracht. Im vorliegenden Fallbeispiel konnte also kein klarer Zusammenhang zwischen einem einzelnen Kriterium, Kriterienkombinationen oder allen Kriterien zusammen einerseits und der Durchsetzungsfähigkeit andererseits aufgezeigt werden. Daraus könnte man zum einen auf die Unbedeutsamkeit der aufgestellten Kriterien schließen. Allerdings wäre auch denkbar, dass die überwiegend mittelmäßige bis schlechte Kriterienausprägung in diesem Fallbeispiel dazu beigetragen hat, dass ein Zusammenhang nicht erkennbar werden konnte.

10 Fallbeispiel Gesellschaft: Jugendzusammenarbeit auf der Grundlage des Abkommens 2004

Im folgenden Abschnitt soll die Politik der Bundesregierung gegenüber Russland im Bereich der Jugendzusammenarbeit mit Russland als außenpolitischer Entscheidungsprozess und die Rolle von gesellschaftlichen Akteuren darin dargestellt werden. Zentraler Höhepunkt und Ergebnis einer politischen Entscheidungsfindung ist das deutsch-russische Jugendabkommen vom Dezember 2004. Es gibt aber auch eine Reihe weiterer Indikatoren für die Politik der Bundesregierung. Die Entwicklung in diesem Feld soll im folgenden dargestellt und, wie in den vorausgegangenen Kapiteln, die Position der Bundesregierung und die daraus ableitbaren Ziele anschließend noch einmal pointiert herausgearbeitet werden. In einem weiteren Abschnitt wird wiederum beleuchtet, inwiefern sich gesellschaftliche Akteure in den Entscheidungsprozess eingebracht haben. Zuletzt wird zusammengefasst, welche Bewertung der Abgleich der gesellschaftlichen Interessen und des politischen Entscheidungsergebnisses hinsichtlich der aufgestellten Hypothesen zulässt.

10.1 Entwicklung und politische Förderung der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit

Die Stärkung der Jugendzusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der damaligen Sowjetunion war eines der zahlreichen Themen, welches auf der Agenda von Michail Gorbatschows Deutschlandbesuch im Juni 1989 stand und vor dem Hintergrund der politischen Öffnung der Sowjetunion gesehen werden muss. Es wurde ein entsprechendes deutsch-sowjetisches Abkommen unterzeichnet, auf dessen Grundlage ein gemischter deutsch-russischer Rat (Jugendrat) Jahresprogramme auflegte. Auch im deutsch-sowjetischen Nachbarschaftsvertrag von 1990 und im Kulturabkommen von 1992 wurde das Ziel, die Begegnung von Jugendlichen weiter zu erleichtern, aufgegriffen: „[...] Beide Seiten werden es allen Jugendlichen und ihren Organisationen erleichtern, an Austausch, Begegnungen und gemeinsamen Vorhaben teilzunehmen“, heißt es im Nachbarschaftsvertrag (Artikel 14). Das Kulturabkommen (Artikel 10) ergänzt: „Die Vertragsparteien werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Jugendaustausch sowie die Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften der Jugendarbeit und den Einrichtungen der Jugendhilfe fördern.“ Mit dem Ziel der Förderung von Jugendbegegnung und -austausch – wie mit allen anderen gesellschaftlichen Begegnungen auch – verfolgte die damalige Bundesregierung seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Intention, das gegenseitige Verständnis beider Völker zu fördern:

„Vor allem aber wollen wir den Jugendaustausch fördern. Denn nichts schützt sicherer vor Misstrauen und Vorurteilen, nichts baut festere Grundlagen für künftige Gemeinsamkeiten als das persönliche Kennenlernen junger Generationen.“ (Helmut Kohl 1991)¹¹¹¹

¹¹¹¹ Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 21.11.1991, siehe auch GE vom 21.11.1991, Punkt 8.

Allerdings geriet die zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion verabredete Jugendzusammenarbeit in den Strudel der politischen Umwälzungen, was einige Konsequenzen hatte: Der Hauptpartner auf sowjetischer/russischer Seite, der Komsomol mit seinem „Reiseunternehmen“ Sputnik, ging verloren; die sowjetische/russische Regierung musste nun – unvorbereitet – auf eine dezentrale Jugendpolitik umschalten und zeigte in diesem Bereich prioritäres Interesse. Dies schlug sich darin wieder, dass die deutsch-russische Jugendzusammenarbeit fortan vor allem Fachkräfteprogramme auf den Gebieten der Jugendhilfe, der beruflichen Integration, der Kriminalitätsvorbeugung und Drogenarbeit, der musikalischen Jugenderziehung, der Medienkompetenz und des gegenseitigen Spracherwerbs durchführte.¹¹¹² Schwierig war, dass der Jugendaustausch aufgrund der komplizierten Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus nicht koordinierbar und nicht einmal gänzlich überschaubar war: So stellte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für die Träger und Projekte des *außerschulischen* Jugendaustausches mit Russland Gelder im Rahmen des Kinder- und Jugendplans des Bundes (KJP) bereit.¹¹¹³ Der *schulische* Jugendaustausch wurde aus Mitteln des Auswärtigen Amtes und des Pädagogischen Austauschdienstes der Kultusministerkonferenz gestaltet und finanziert. Der *berufliche* Austausch lag und liegt bis heute in einem komplizierten Geflecht von kommunalen, Länder- und Bundeszuständigkeiten. Darüber hinaus gab es Austausche von Freiwilligen in sozialen und kulturellen Einrichtung und weitere Formen des beruflichen Jugendaustauschs, der von freien und kirchlichen Trägern organisiert und finanziert wurde.¹¹¹⁴ Insgesamt mangelte es der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit in den 1990er Jahren an einer breiten Grundlage, an einer ausreichenden Finanzierung, und an Informations- und Vernetzungsmöglichkeiten. Auch die Rahmenbedingungen waren nicht zufriedenstellend; insbesondere stellten die Visa- und Einladungsverfahren eine große Hürde dar, aber beispielsweise auch die vergleichsweise hohen Flugkosten, die im EG-Raum nicht anfielen oder mit Busreisen umgehbar waren.¹¹¹⁵ Hinzu kam, dass die Zahl der Russischler in Deutschland immer mehr abnahm: Während etwa sechs Millionen Jugendliche Englisch lernten und immerhin 1,6 Millionen Französisch, waren von den einst über 300.000 Schülern, die noch nach der Vereinigung Russisch lernten, nur noch 170.000 übrig geblieben (Stand 2002). Auch in Russland verdrängte Englisch immer mehr die deutsche Sprache, obwohl dort immer noch vier Millionen Jugendliche Deutsch lernten.¹¹¹⁶ Insgesamt ließ das Interesse deutscher Jugendlicher an Russland, welches Anfang bis Mitte der 1990er Jahre von großer Neugier geprägt war, im Laufe der Zeit stark nach, während auf russischer Seite das Interesse am Austausch mit Deutschland und anderen westeuropäischen Partnerländern ungleich größer geblieben ist. Allerdings konzentrierten sich auf russischer Seite die Jugendlichen, zu für ein Austauschprojekt ausgewählt wurden, zunehmend auf

¹¹¹² Vgl. IJAB 2003, S. 300f., und Deutsch-russische Gemischte Kommission über kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 18.

¹¹¹³ Der KJP hatte einen Untertitel „Internationales“, aus dem die internationale Jugendzusammenarbeit finanziert wurde, wobei regional gelegentlich umgeschichtet wurde. Nach Informationen der Stiftung DRJA und des BMFSFJ.

¹¹¹⁴ Genannt werden beispielsweise die Initiative "Christen für Europa", die Aktion Sühnezeichen Friedensdienste, der Deutsch-Russische Austausch und die Robert-Bosch-Stiftung, vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission über kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 18.

¹¹¹⁵ Vgl. Deutsch-russische Gemischte Kommission über kulturelle Zusammenarbeit 2001, S. 18; „Der zweite Dialog auf Erfolgskurs“, von Uwe Schlicht, in: Der Tagesspiegel vom 12.4.2002, www.tagesspiegel.de/zeitung/der-zweite-dialog-auf-erfolgskurs/304192.html (Zugriff 16.5.2006).

¹¹¹⁶ Zahlen nach „Der zweite Dialog auf Erfolgskurs“, von Uwe Schlicht, in: Der Tagesspiegel vom 12.4.2002, www.tagesspiegel.de/zeitung/der-zweite-dialog-auf-erfolgskurs/304192.html (Zugriff 16.5.2006).

die Regionen Moskau und St. Petersburg.¹¹¹⁷ All dies führte dazu, dass sich kein breit angelegter Jugendaustausch entwickelte.

Experten und Wissenschaftler der deutsch-russischen Beziehungen konstatierten daher Ende der 1990er Jahre, dass der Jugendaustausch in den bilateralen Beziehungen grundsätzlich vernachlässigt werde und dass die Bundesregierung – leider bislang fruchtlose – Überlegungen anstelle, diesen neu zu beleben. BRATCHIKOV (1997) erinnerte daran, dass Jahr für Jahr die Frage diskutiert werde, wie man den deutsch-russischen Jugendaustausch auf das Niveau der deutsch-französischen Jugendkooperation bringen könnte. Während sowohl Deutschland als auch Russland auf Haushaltsengpässe verwiesen, schlug BRATCHIKOV regionale Körperschaften und Wirtschaftsunternehmen sowie Stiftungsstrukturen als mögliche Alternativen vor, um die Situation zu verbessern.¹¹¹⁸ NESSHÖVER (1999) begrüßte die Versuche der Bundesregierung Ende der 1990er Jahre, das Jugendabkommen von 1989 wiederzubeleben, als sinnvolle Maßnahme, den innerrussischen Transformationsprozess zu unterstützen.¹¹¹⁹ Auch von politischer Seite ist die Notwendigkeit zur Fortentwicklung des Jugendaustauschs durchaus erkannt worden. So sprachen sich die Bundesjugendministerin und ihre Länderkollegen in den „Leitlinien der internationalen Jugendpolitik und Jugendarbeit von Bund und Ländern“ vom 18. Mai 2001 dafür aus, die jugendpolitische Zusammenarbeit mit Russland zu intensivieren und zu verbreitern, um der Größe und Bedeutung des Landes, aber auch der historischen Hinterlassenschaften der deutsch-russischen Beziehungen gerecht zu werden. Dabei wurden auch schon „neuartige“ Formen transnationaler Projekte wie Workcamps oder Freiwilligendienste und die Einbindung junger Aussiedler (Russlanddeutscher) angesprochen.¹¹²⁰ Mit der Einrichtung des Petersburger Dialogs auf Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin wurde ein erster Schritt getan, die gesellschaftlichen Beziehungen insgesamt auf eine breitere Basis zu stellen.¹¹²¹ Bereits zur Eröffnung des ersten Petersburger Dialogs in St. Petersburg im Frühjahr 2001 sprach Bundeskanzler Gerhard Schröder den Jugend- und Schüleraustausch konkret an:

„Der direkte Kontakt der Menschen hat sich in den vergangenen Jahren erfreulich entwickelt. Städtepartnerschaften, Jugendaustausch oder Stipendiaufenthalte haben ganz viele Menschen einander näher gebracht. Wir brauchen – und das wollen wir realisieren – eine Ausweitung dieser Kontakte und einen Ausbau der gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit. Wir brauchen eine Intensivierung des Dialogs zwischen den Zivilgesellschaften beider Länder.“ (Gerhard Schröder, Eröffnungsrede des Petersburger Dialogs 2001).¹¹²²

In die gleiche Richtung wiesen das Sprachen- und das Visa-Abkommen von 2003, welche auch wichtige Grundlagen für das folgende Jugendabkommen darstellten: Im Sprachenabkommen (Oktober 2003) wurde die Begegnung von Jugendlichen als wichtiges Element zum Kennenlernen der jeweils anderen

¹¹¹⁷ Zu den Entwicklungen in den 1990er Jahren siehe anschaulich IJAB 2003, S. 302f.

¹¹¹⁸ Vgl. Bratchikov 1997, S. 41 und 45f.

¹¹¹⁹ Neßhöver 1999, S. 67.

¹¹²⁰ Zitiert nach IJAB 2003, S. 303.

¹¹²¹ Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 21.12.2004.

¹¹²² Ähnlich äußerte sich Präsident Wladimir Putin. Die Statements sind abrufbar unter www.petersburger-dialog.de, Material zum Petersburger Dialog 2001 (Zugriff 16.5.2010).

Sprache und Kultur explizit genannt; das Visa-Abkommen (Dezember 2003) nannte die Erleichterung von Jugendaustauschmaßnahmen an erster Stelle, noch vor wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und sonstigen Begegnungen.¹¹²³ Bereits im Gesetz zur Errichtung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ vom 2. August 2000 war der Jugendaustausch als Auftrag der Stiftung festgeschrieben worden, welches sich auch in der Förderpolitik der Stiftung und des von ihm verwalteten „Fonds Erinnerung und Zukunft“ widerspiegelte.¹¹²⁴

Die Initiative zum umfassenden Ausbau des Jugendaustauschs kam schließlich aus dem Petersburger Dialog.¹¹²⁵ Beide Regierungschefs griffen diese auf und sagten ihre Unterstützung dafür zum Petersburger Dialog im April 2003 in St. Petersburg zu.¹¹²⁶ Dabei gab es durchaus unterschiedliche Sichtweisen: Während aus deutscher Sicht der Jugendaustausch ein wichtiger Pfeiler der (zivil-)gesellschaftlichen Dimension der deutsch-russischen Beziehungen sein sollte, beruhten diese aus Sicht des russischen Präsidenten auf den Säulen Politik, Wirtschaft sowie „Kultur und Humanitäres“, worunter unter anderem der Jugendaustausch falle.¹¹²⁷

Infolge des Petersburger Dialogs 2003 erhielten Auswärtiges Amt und BMFSFJ vom damaligen Chef des Bundeskanzleramts, Frank Walter Steinmeier, in einem Schreiben vom 29. April 2003 den politischen Auftrag, Verhandlungen über ein neues Abkommen über jugendpolitische Zusammenarbeit mit Russland aufzunehmen. Das Kanzleramt gab dabei bereits einige zentrale Punkte vor: die Zusammenführung von schulischem wie außerschulischem Austausch, die Schaffung einer tragfähigen Infrastruktur mit einem ständigen Koordinierungsgremium, die Finanzierung in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft (Public Private Partnership, PPP) und die Sicherstellung einer vergleichbaren russischen Finanzierung.¹¹²⁸ Nach einer Ressortabstimmung auf deutscher Seite fanden seit Juli 2003 unter Federführung des BMFSFJ Verhandlungen mit Russland statt. Diese mündeten zunächst in einer Erklärung über die Ausweitung von Jugendaustausch und -begegnung, welche Familienministerin Renate Schmidt gemeinsam mit dem russischen Bildungsminister Wladimir Filippow während der deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Oktober 2003 in Jekaterinburg unterzeichnete.¹¹²⁹ Die Erklärung kündigte an, das Abkommen von 1989 zu überarbeiten, es den neuen Anforderungen anzupassen und neue Felder der Jugendzusammenarbeit zu erschließen. Dabei sollten insbesondere freiwillige berufliche Praktika zum Kennenlernen des Ausbildungs- und Arbeitsumfeldes im anderen Land, Hospitationen in Einrichtungen der Jugendhilfe und freiwillige Arbeit junger Menschen in gemeinnützigen Einrichtungen einbezogen werden. Außerdem sollten der Partnersprache und der Qualifizierung der Fachkräfte der Jugendarbeit größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Angekündigt wurde mit der Erklärung im Herbst 2003 auch die Einrichtung von Servicebüros zur Information und Beratung

¹¹²³ Vgl. Sprachenabkommen vom 9.10.2003, Artikel 6; Visa-Abkommen vom 10.12.2003, Präambel und Art. 4. Beide Abkommen sind als Grundlagen im Jugendabkommen auch genannt, vgl. Jugendabkommen vom 21.12.2004, Präambel.

¹¹²⁴ Vgl. Fonds „Erinnerung und Zukunft“ 2006. Die Bundesregierung war neben der Initiative der deutschen Wirtschaft Mitstifter. Von den bereit gestellten 10 Mrd. DM flossen 700 Mio. DM in den Fonds „Erinnerung und Zukunft“ für soziale Projekte für Holocaust-Opfer, den Erhalt historischer Stätten und den Jugendaustausch, vgl. „Partnerorganisationen entscheiden über Ansprüche“, o.A., in: SZ vom 7.7.2000, S. 5.

¹¹²⁵ Zitiert nach IJAB 2003, S. 304; siehe auch Informationen zum Petersburger Dialog 2002: www.petersburger-dialog.de/programm02 (Zugriff 16.6.2010). Zu den Vorschlägen im Einzelnen siehe Abschnitt 10.3.

¹¹²⁶ Vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003.

¹¹²⁷ Vgl. „Stockender Dialog“, von Claudia von Salzen, in: Der Tagesspiegel vom 14.4.2003, www.tagesspiegel.de/politik/stockender-dialog/406886.html (Zugriff 16.5.2006).

¹¹²⁸ Diese und die folgenden Informationen zur politischen Umsetzung sind zitiert aus IJAB 2007, S. 264ff.

¹¹²⁹ Vgl. im folgenden „Schröder und Putin kurbeln in der Ural-Stadt Jekaterinburg Wirtschaftsprojekte an“, PM der BuReg vom 9.10.2003; „Renate Schmidt: Deutsch-Russischer Jugendaustausch wird verstärkt“, Meldung des BMFSFJ vom 9.10.2003.

von Jugendlichen und Organisationen. Ministerin Schmidt überreichte Bildungsminister Filippow während dieses Treffens auch bereits einen auf deutscher Seite erarbeiteten Entwurf für das neue Abkommen.¹¹³⁰ Parallel zu den Regierungskonsultationen organisierten der Petersburger Dialog e.V. und das Deutsch-Russische Forum e.V. in Jekaterinburg eine deutsch-russische Jugendkonferenz, die auch von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin besucht wurde.¹¹³¹

Nach den Regierungskonsultationen in Jekaterinburg wurden die deutsch-russischen Verhandlungen über die Ausarbeitung des neuen Abkommens im Dezember 2003 unter deutscher Leitung des BMFSFJ fortgesetzt. Ein wichtiger Impuls dabei war ein gemeinsames Schreiben der beiden Vorsitzenden des Lenkungsausschusses des Petersburger Dialogs, Peter Boenisch und Michail Gorbatschow, an Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin im Februar 2004, in welchem sie die Unterzeichnung eines neuen jugendpolitischen Abkommens während des kommenden Petersburger Dialogs im Herbst 2004 vorschlugen.¹¹³² Ebenfalls im Februar 2004 machte die Robert Bosch Stiftung dem Kanzleramt konkrete Vorschläge und bot ihre Mitfinanzierung an, woraufhin sie in die deutsche Verhandlungsdelegation aufgenommen wurde.¹¹³³ Parallel zu den Regierungsverhandlungen mit Russland zur Ausarbeitung des neuen Abkommens tagte auf deutscher Seite eine Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt, an welcher BMFSFJ, Auswärtiges Amt, Kultusministerkonferenz der Länder, Robert Bosch Stiftung, BDI – vertreten durch den Ostausschuss der deutschen Wirtschaft –, Petersburger Dialog und Deutsch-Russisches Forum beteiligt waren. Die Arbeitsgruppe erarbeitete Vorschläge zur konkreten Umsetzung des in Entstehung begriffenen Abkommens auf deutscher Seite – namentlich zur Gestaltung der Public Private Partnership und zur Finanzierung.¹¹³⁴

Auf den 7. deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Dezember 2004 in Hamburg wurde das Regierungsabkommen über jugendpolitische Zusammenarbeit schließlich von Ministerin Renate Schmidt und dem russischen Bildungsminister Andrej Fursenko in Anwesenheit von Bundeskanzler und russischem Präsident unterzeichnet. In Fortsetzung der Jugendkonferenz von 2003 wurden parallel zu den Regierungskonsultationen erneut vom Petersburger Dialog und dem Deutsch-Russischen Forum deutsch-russische Jugendtage organisiert.

Kern des Jugendabkommens ist „die Entwicklung allseitiger Verbindungen und der freundschaftlichen Beziehungen zwischen der Jugend beider Länder durch Begegnungen, Austausch und Vertiefung der Zusammenarbeit auf der Grundlage der Gegenseitigkeit“, die Jugendlichen aller sozialer Schichten und aus allen Regionen gleichermaßen zugänglich sein sollen.¹¹³⁵ Damit sollte aus deutscher Sicht verhindert werden, dass die russische Seite die Begegnungen zu sehr staatlich kontrolliert und handverlesene Teilnehmer aus Moskau oder St. Petersburg nach Deutschland schickt.¹¹³⁶ Während wissenschaftliche Austausche und solche im Leistungssport explizit aus dem Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen wurden, war die Zielgruppe des Abkommens recht umfassend: Jugendorganisationen und Fachkräfte der Jugendarbeit, Auszubildende und junge Arbeitnehmer, Schu-

¹¹³⁰ IJAB 2007, S. 365.

¹¹³¹ Genauer dazu siehe Abschnitt 10.3.

¹¹³² IJAB 2007, S. 366.

¹¹³³ Ebd. Zu den Einzelheiten siehe Abschnitt 10.3.

¹¹³⁴ Vgl. Information der vorläufigen Geschäftsstelle deutsch-russischer Jugendaustausch in Berlin vom 7.12.2004, abrufbar unter www.drlv.de/abkommen.doc (Zugriff 28.6.2010), und IJAB 2007, S. 366.

¹¹³⁵ Im folgenden vgl. die Ausführungen im Jugendabkommen vom 21.12.2004, und „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004.

¹¹³⁶ „Deutsch-russische Jugendpolitik“, von Reinhard Vesper, in: FAZ vom 20.12.2004, S. 4.

len und Bildungseinrichtungen, Teilnehmer freiwilliger sozialer und zivilgesellschaftlicher Arbeit, Jugendliche mit Behinderung und Fachkräfte der Behindertenarbeit, junge Vertreter aus Politik und Behörden, junge Journalisten und Kulturschaffende. Neben klassischen Jugend- und Schüleraustauschen, Jugendlagern und gemeinsamen Veranstaltungen sollten auch Praktika und berufliche Hospitationen sowie die gemeinsame Teilnahme an europäischen und internationalen Maßnahmen gefördert werden. Mehrfach im Abkommen erwähnt wird die Bedeutung des gegenseitigen Spracherwerbs. Außerdem sollen die „Erfahrungen interkultureller Verständigung“ von jungen Menschen mit Migrationshintergrund für den Schüler- und Jugendaustausch besonders genutzt werden, insbesondere die biculturellen Erfahrungen von jungen Migranten aus Russland.¹¹³⁷ Mit der Intensivierung und Verbreiterung des Jugendaustausches sollte dazu beigetragen werden, den erreichten – und aus Sicht der Bundesregierung guten – Stand der bilateralen Beziehungen „auch in den kommenden Generationen [zu] verankern“.¹¹³⁸ Die „Stärkung der Zusammenarbeit der Zivilgesellschaften, insbesondere in der jüngeren Generation“, bot sich außerdem an, um die breite Intensivierung der deutsch-russischen Beziehungen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, durch eine gesellschaftliche und zukunftsweisende Komponente zu ergänzen.¹¹³⁹

Neben der Ausweitung und Bündelung der verschiedenen Formen des deutsch-russischen Jugendaustauschs hatte das Abkommen auch seine institutionelle und finanzielle Konsolidierung im Blick. Es sah die (erneute) Einrichtung eines paritätisch mit staatlichen, kommunalen und Vertretern von Organisationen besetzten Jugendrates vor, der mindestens einmal jährlich zusammentreten sollte.¹¹⁴⁰ Seine Aufgabe sollte die „Umsetzung und Entwicklung der Jugendzusammenarbeit“ sein. Er legt die inhaltlichen Schwerpunkte und Förderleitlinien fest und schlägt den staatlichen Stellen Programme und Projekte zur Förderung vor.¹¹⁴¹ Zentrale Rolle des Jugendrates war es, den deutsch-russischen Dialog über die Weiterentwicklung des Jugendaustausches in Gang zu halten. Ein entscheidender Unterschied des „neuen“ zum „alten“ Jugendrat auf Grundlage des Jugendabkommens von 1989 war, dass er nicht mehr alleiniges Gestaltungsgremium war, sondern ihm mit den nationalen Koordinierungsbüros und Kuratorien Institutionen an die Seite gestellt wurden, die die Schwerpunkte in konkrete Projekte umsetzen. Die Einrichtung der nationalen Koordinierungsbüros, welche Informations-, Kontakt- und Beratungsarbeit leisten und Finanzierungsquellen erschließen sollten, war ein Kernanliegen des Abkommens.¹¹⁴² Am 10. April 2005 gab Bundeskanzler Gerhard Schröder im Rahmen der Hannover-Messe, die er gemeinsam mit dem russischen Präsident Wladimir Putin eröffnete, bekannt, dass das deutsche Koordinierungsbüro in Hamburg angesiedelt sein wird. Es wurde im Februar 2006 wie vorgesehen in Form einer Public Private Partnership gegründet. Die Gesellschafter der „Stiftung Deutsch-russischer Jugendaustausch gGmbH“, welche das Büro trägt, waren neben der Bundesregierung – vertreten durch das BMFSFJ – die Freie und Hansestadt Hamburg, die Robert-Bosch-Stiftung und der

¹¹³⁷ Vgl. Jugendabkommen vom 21.12.2004, Art. 3, Absatz 2, und PM BMFSFJ vom 27.4.2007; „Jugend nach Russland“, o.A., in: SZ vom 4.9.2004, S. 6.

¹¹³⁸ Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003, am 8.7.2004 und im Juli/August 2004; „Renate Schmidt: Deutsch-Russischer Jugendaustausch wird verstärkt“, Meldung des BMFSFJ vom 9.10.2003.

¹¹³⁹ In diesem Sinne: Jugendabkommen vom 21.12.2004, Präambel; „Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen auf allen Gebieten vereinbart“, PM der BuReg vom 21.12.2004, Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 17.12.2004, und Auswärtiges Amt 2006, S. 30.

¹¹⁴⁰ Zum Jugendrat vgl. Jugendabkommen vom 21.12.2004, Art. 4.

¹¹⁴¹ Vgl. die Protokolle der Sitzungen des Jugendrates von 2006 und 2008, zu finden auf der Datenbank für Internationale Jugendarbeit (DIJA) unter www.dija.de/wai1/showcontent.asp?ThemaID=1051 (Zugriff 21.6.2010).

¹¹⁴² Jugendabkommen vom 21.12.2004, Art. 5.

Ostausschuss der deutschen Wirtschaft. Dem Koordinierungsbüro wurde ein Kuratorium zur Seite gestellt, in welchem neben den Gesellschaftern der Trägerstiftung auch Auswärtiges Amt und Bundeskanzleramt, Kommunen und Länder sowie freie Träger der Jugendarbeit vertreten waren.¹¹⁴³ Aufgabe des Kuratoriums sollte sein, im Einklang mit der Arbeit des Jugendrates „Empfehlungen über die generelle Ausrichtung und Schwerpunkte der Arbeit“ des jeweiligen Koordinierungsbüros und zu deren Zusammenarbeit zu geben.¹¹⁴⁴

Die finanzielle Ausgestaltung war einer der schwierigsten Punkte des Projekts. Im Jugendabkommen haben die Vertragsstaaten keine verbindlichen Zusagen festgeschrieben. Dort heißt es lediglich: „Die Vertragsparteien schaffen in Übereinstimmung mit den jeweiligen innerstaatlichen Bestimmungen die finanziellen Rahmenbedingungen zur Intensivierung und Ausweitung des Jugend- und Schüleraustausches [...]“ Mit dem einzigen Vorbehalt: „Die Anzahl der Einzelaktivitäten und der Teilnehmenden aus beiden Staaten soll ausgeglichen sein.“¹¹⁴⁵ Konkret ist lediglich geregelt, dass das jeweilige Gastland sämtliche Kosten für die Austauschgäste trägt, mit Ausnahme der Reisekosten. Mit dieser Unverbindlichkeit haben sich beide Vertragspartner finanziellen Gestaltungsspielraum und Kontrolle gesichert. Auch findet sich hier, und dies muss angesichts der Situation des Jugendaustauschs auf die deutsche Verhandlungsposition zurückgehen, das Gebot der Gegenseitigkeit und Ausgeglichenheit.

Auf deutscher Seite wurde die institutionelle und finanzielle Ausgestaltung bereits vor Unterzeichnung des Abkommens intensiv vorbereitet, sodass die Umsetzung recht zügig angegangen werden konnte. Die Gesellschafter der Trägerstiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH hatten für den Zeitraum 2006-2009 Leistungen im Wert von insgesamt 15 Mio. Euro zugesagt:¹¹⁴⁶ Das BMFSFJ stellte für den Zeitraum 7,5 Mio. Euro bereit und machte zudem die Zusage, dass der Bund angemessene Mittel zur Förderung des außerschulischen deutsch-russischen Jugendaustausches sowie der dafür erforderlichen Infrastruktur auf Dauer zur Verfügung stellen werde. Das Land Hamburg leistete mit der Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten und Büroausstattung einen finanziellen Beitrag von 500.000 Euro. Die Robert Bosch Stiftung sagte – alleine oder im Verbund mit anderen Stiftungen – 3 Mio. Euro vorzugsweise für den Schüleraustausch zu, wobei sie bereits im Vorfeld sämtliche Aufwendungen für die provisorische Geschäftsstelle deutsch-russischer Jugendaustausch in Berlin erbracht hatte. Und schließlich stellte der BDI 4 Mio. Euro bereit, die dem Aufbau eines Sondervermögens dienen sollten, aus dessen Erträgen ab 2009 Ausgaben der Gesellschaft zu Satzungszwecken, insbesondere zur Förderung des Schüleraustauschs, ermöglicht werden sollten.

Für die Bundesregierung war damit das Ziel erreicht, mit der Konstruktion einer Public Private Partnership eine „gemeinnützige GmbH mit leichter Struktur und möglichst wenig Verwaltungskosten“ zu schaffen, die dann auf eigenen Beinen stehen und sich als Stiftung mit Eigenerlösen auf Dauer selbst tragen kann.¹¹⁴⁷ Die finanziellen Aufwendungen des BMFSFJ für den deutsch-russischen Jugendaustausch betragen seither 2 Mio. Euro jährlich und haben sich damit auf einem leicht erhöhten Ni-

¹¹⁴³ Für die Kommunen die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, für die Länder der Pädagogische Austauschdienst der Kultusministerkonferenz, und von den freien Trägern der Petersburger Dialog e.V. bzw. das Deutsch-Russische Forum, sowie der Internationale Bund, der Deutsche Bundesjugendring und die Deutsche Sportjugend, vgl. PM BMFSFJ vom 5.4.2006, und Homepage der Stiftung DRJA.

¹¹⁴⁴ Jugendabkommen vom 21.12.2004, Art. 5.

¹¹⁴⁵ Jugendabkommen vom 21.12.2004, Art. 5, Absatz 2, und Art. 6.

¹¹⁴⁶ Die Zahlen sind entnommen aus: IJAB 2007, S. 369f. Siehe auch Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Deutsch-russischen Jugendaustausch ausweiten und stärken, Bundestags-Drs. 15/4530 vom 15.12.2004.

¹¹⁴⁷ Angaben des Bundespresseamts, zitiert in „Jugendaustausch soll 'Graswurzeldemokratie' in Russland fördern“, von Martin Oversohl, in: Lausitzer Rundschau vom 18.12.2004, S. 2.

veau verstetigt.¹¹⁴⁸ Bemerkenswert sind zwei Fraktionen übergreifende parlamentarische Anträge, die diese Konstruktion ausdrücklich begrüßen und zugleich die Bundesregierung anmahnen, die auch mit privater Anschubfinanzierung geschaffene Infrastruktur dauerhaft zu erhalten. Ein Entschließungsantrag von SPD, Bündnis 90 / Die GRÜNEN und FDF unmittelbar vor Unterzeichnung des Abkommens im Dezember 2004, der nach geringfügigen Korrekturen des Familienausschusses im Bundestag eine breite Basis fand, wollte vor allem die Langfristigkeit der Finanzierung des deutsch-russischen Jugendaustausches absichern.¹¹⁴⁹ Der Antrag fordert die Bundesregierung insbesondere auf, auf eine angemessene und dauerhafte öffentliche Finanzierung im Falle des Rückgangs der privaten Anschubfinanzierung zu achten, und auf eine stärkere finanzielle Beteiligung der Bundesländer am schulischen Austausch hinzuwirken. Darüber hinaus begrüßte und unterstützte dieser Antrag, der maßgeblich von den regierungstragenden Parteien geprägt war, das Abkommen und unterstrich die Bedeutung einiger weiterer Punkte: den zügigen Aufbau der geplanten Koordinierungsbüros, die baldige Umsetzung des Abkommens auch in Russland, die angemessene Beteiligung der Jugendverbände in den Gremien und die Berücksichtigung von zivilgesellschaftlichen Themen wie Menschenrechte, Medienfreiheit und Umweltschutz. Breite politische Unterstützung aus dem Parlament erhielt der Prozess der Umsetzung des Abkommens auch durch einen weiteren überfraktionellen Entschließungsantrag von SPD, CDU/ CSU, Bündnis 90 / Die GRÜNEN und FDP vom 16. Juni 2005. Dieser brachte erneut die Wertschätzung des Parlaments für das geschlossene Abkommen zum Ausdruck und würdigte besonders die gemischte privat-öffentliche Finanzierungsform.¹¹⁵⁰

Ein zentrales Anliegen des Jugendabkommens von 2004 war die Zusammenlegung des Schüler-, Jugend- und beruflichen orientierten Austausches in der deutsch-russischen Zusammenarbeit.¹¹⁵¹ Die bisherige Trennung dieser Formen in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland spiegelte sich auch darin wider, dass neben dem deutsch-sowjetischen Jugendabkommen im Juni 1989 ein deutsch-sowjetisches Abkommen über Schüleraustausch geschlossen worden war. Während das Jugendabkommen von 2004 jenes von 1989 außer Kraft setzte, blieb das Schüleraustauschabkommen von 1989 zunächst weiter in Kraft. Erst im Mai 2007 wurde diese wichtige Nachjustierung vorgenommen: Bundesfamilienministerium und Kultusministerkonferenz unterzeichneten eine Vereinbarung, wonach die Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH als alleiniger Ansprechpartner für die deutsch-russische Jugendzusammenarbeit im schulischen, außerschulischen und beruflichen Bereich in Deutschland fungieren soll.¹¹⁵² Mit dieser Zusammenlegung wurde die im Abkommen von 2004 implizierte Einheit des Jugendaustauschs zumindest formal in die politische Praxis umzusetzen versucht. Nach Einschätzung des BMFSFJ war es zwar ein dezidiertes Ziel des Abkommens 2004, die verschiedenen Formen des Jugendaustausches zusammen zu bringen; allerdings konnte an den föderalen Zuständigkeiten nicht ohne weiteres gerüttelt werden. So ist in der Vereinbarung von 2007 vage von einer „Einzelfallregelung“ für die Zusammenarbeit mit Russland die Rede, und das BMFSFJ stellt genau genommen nach wie vor nur die Mittel für den außerschulischen Austausch bereit.

¹¹⁴⁸ Vgl. „Bund und Länder ziehen an einem Strang – Deutsch-russischer Jugendaustausch unter einem Dach vereint“, PM des BMFSFJ vom 14.05.2007; Informationen des BMFSFJ.

¹¹⁴⁹ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Deutsch-russischen Jugendaustausch ausweiten und stärken, Bundestags-Drs. 15/4530 vom 15.12.2004; so auch die Einschätzung des BMFSFJ.

¹¹⁵⁰ Vgl. IJAB 2007, S. 368f.

¹¹⁵¹ Nach Informationen des BMFSFJ.

¹¹⁵² Vgl. PM BMFSFJ vom 14.5.2007.

Infolge der Unterzeichnung des Abkommens verkündete Bundeskanzler Gerhard Schröder gemeinsam mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, den Jugendaustausch bis zum Jahr 2007 verdoppeln zu wollen.¹¹⁵³ Wenngleich man je nach den zugrunde liegenden Zahlen unterschiedliche Ergebnisse erzielt, wurde dieses Ziel doch erreicht. Noch 2003/2004 nahmen jährlich nur etwa zwischen 2000 und 3000 Jugendliche an Maßnahmen des außerschulischen und beruflichen Austauschs des Kinder- und Jugendplans des Bundes und etwa 1.500 Schüler an schulischen Austauschen teil.¹¹⁵⁴ Zum Vergleich: am deutsch-französischen Jugendaustausch nahmen zur gleichen Zeit (Stand: 2003) jährlich über 150.000 junge Menschen, am deutsch-polnischen mehr als 130.000 Jugendliche teil.¹¹⁵⁵ Seit der Einrichtung des Koordinierungsbüros deutsch-russischer Jugendaustausch in Hamburg und der sukzessiven Übernahme und Bündelung aller schulischen, außerschulischen und beruflichen Austauschformen dort haben sich die Zahlen in allen Bereichen deutlich erhöht:

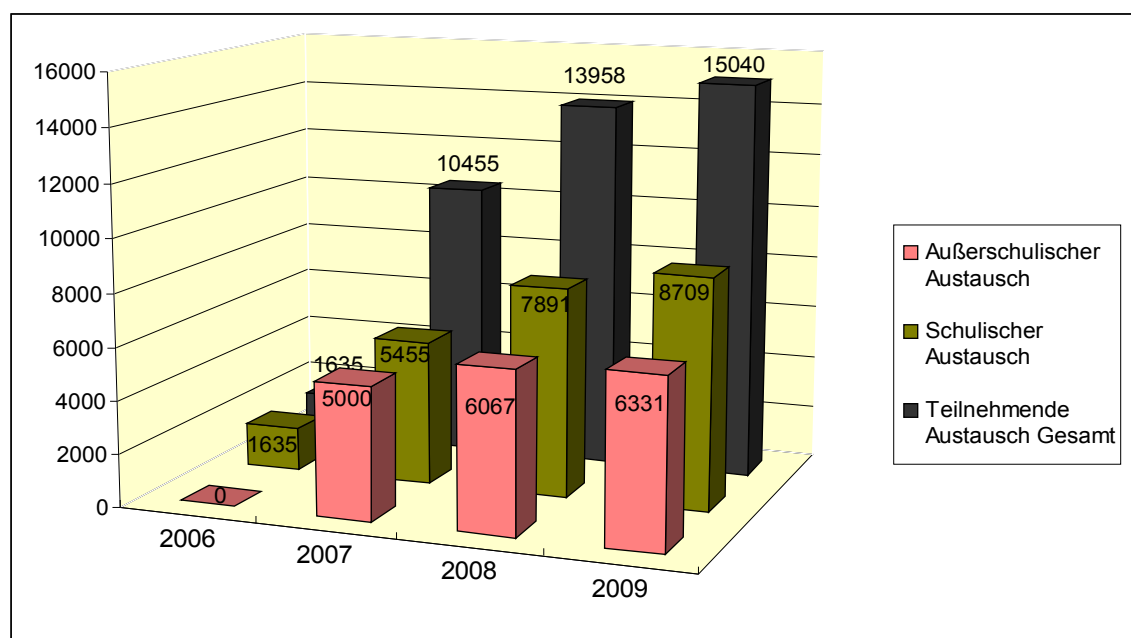


Abb. 25: Teilnehmer am deutsch-russischen Jugendaustausch 2006-2009

Achtung: Die Zahlen beziehen nur die von der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch im Zeitraum April 2006 bis Dezember 2009 geförderte Maßnahmen ein. Die Förderung im Außerschulischen Austausch wurde erst 2007 übernommen. Quelle: Stiftung DRJA, www.stiftung-drja.de/presse (Zugriff 31.5.2010).

¹¹⁵³ Vgl. Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 6.5.2005 und am 9.5.2005.

¹¹⁵⁴ Die Zahlenangaben sind angelehnt an Angaben aus „Renate Schmidt: Deutsch-Russischer Jugendaustausch wird verstärkt“, Meldung des BMFSFJ vom 9.10.2003; IJAB 2003, S. 305; und „Sonderzug nach Schleswig“, von Richard Meng, in: FR vom 20.12.2004, S. 2.

¹¹⁵⁵ IJAB 2003, S. 305.

10.2 Die Position der Bundesregierung

Grundsätzlich verfolgte die Bundesregierung mit der Förderung des deutsch-russischen Jugendaustausches das Ziel, die zivilgesellschaftliche Begegnung im Jugendbereich zu intensivieren und zu verstetigen. Sie brachte mit dem Abkommen, mit der nationalen Regelung der Public Private Partnership und mit ihren entsprechenden Verlautbarungen vor allem zum Ausdruck, dass sie den Jugendaustausch ausweiten und bündeln und ihn institutionell und finanziell auf eine dauerhafte Basis stellen will. Die Intentionen und Ziele der Bundesregierung stellen sich zusammenfassend wie folgt dar:

- (1) Ausweitung und Bündelung der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit durch
 - (a) regional und sozial umfassende Zugänglichkeit,
 - (b) Zusammenführung von schulischem, außerschulischem und beruflichem Austausch,
 - (c) Bündelung öffentlicher und privater Mittel durch Gründung einer PPP,
 - (d) Einbindung von privaten Trägern und deren Programmen,
 - (e) Betonung des gegenseitigen Spracherwerbs, und
 - (f) Einbindung von Menschen mit bikulturellem Migrationshintergrund.

- (2) Institutionelle und finanzielle Konsolidierung der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit durch
 - (a) Fortführung des Jugendrats,
 - (b) Einrichtung von nationalen Koordinierungsbüros mit Kuratorien, und
 - (c) Schaffung von dauerhaften Finanzierungsquellen durch Zinserlöse der PPP.

- (3) Sicherung der finanziellen Kontrolle durch
 - (a) keine starren Finanzierungsverpflichtungen, und
 - (b) Prinzip der Gegenseitigkeit/Ausgeglichenheit des Austauschs.

Dieser politische Konsens findet seinen Ausdruck in dem Regierungsabkommen von 2004, in den Verhandlungen und daraus folgenden institutionellen und finanziellen Regelungen der Public Private Partnership auf deutscher Seite und in Äußerungen und Verlautbarungen des Bundeskanzlers im Namen der Regierung, weshalb hier von einer Position der Bundesregierung auszugehen ist. Tatsächliche Nuancen in den Positionen einzelner Ministerien oder der koalierenden Regierungsparteien sind in diesem Fall nicht auszumachen. Offenbar wurde die Ausweitung der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit von einem breiten politischen Konsens getragen und bot wenig Konfliktstoff.

Zudem hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder die zivilgesellschaftliche und die Jugendzusammenarbeit mit Russland gemeinsam mit dem russischen Präsidenten zur Chefsache gemacht.¹¹⁵⁶ In zahlreichen Wortmeldungen, oft gemeinsam mit Präsident Wladimir Putin, hob er die Bedeutung des deutsch-russischen Jugendaustausches hervor. So äußerte der Bundeskanzler seit 2004 mehrfach, dass ihm und dem russischen Präsidenten der Jugendaustausch „besonders am Herzen“ liege. Die Rede ist immer wieder von Verantwortung, deutsch-russischer Freundschaft und dem Vertrauen unter den

¹¹⁵⁶ Laut FR vom 20.12.2004 wird dies schon allein dadurch deutlich, dass das Abkommen erst im Dezember 2004 unter Anwesenheit der Regierungschefs unterzeichnet wurde, obwohl es schon vorher für die Fachminister unterschriftsreif war, vgl. „Es gilt das nicht gesprochene Wort“, o.A., in: FR vom 20.12.2004, S. 2.

nachwachsenden Generationen.¹¹⁵⁷ Dabei spielten für den Bundeskanzler offenbar die ganzheitliche Versöhnungspolitik und die Intensivierung der Beziehungen seit Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin insgesamt eine Rolle. Die Bedeutung des Themas für den Bundeskanzler verdeutlicht auch die Tatsache, dass die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des zu schaffenden Koordinierungsbüros im Bundeskanzleramt angesiedelt worden war und nicht im zuständigen Fachministerium.

Auch für die regierungstragende SPD-Fraktion war das Abkommen zur Erleichterung des Jugendaustausches eines von zahlreichen Signalen für das Vertrauensverhältnis von Gerhard Schröder und Wladimir Putin, von dem die ganze Welt profitieren könne – vorausgesetzt, Russland meine sein 2004 angestoßenes Entgegenkommen gegenüber seinen westlichen Partnern ernst.¹¹⁵⁸ Wie oben dargestellt, wurden unter maßgeblichem Mitwirken der SPD-Fraktion gleich zwei überfraktionelle parlamentarische Entschließungsanträge verabschiedet, die ihre Zustimmung zur Regierungspolitik bekundeten. Auch das BMFSFJ begrüßte das Zustandekommen des Abkommens und hob besonders hervor, dass es erstmals für *alle* Jugendlichen gelte.¹¹⁵⁹ Ebenso wie der Bundeskanzler äußerte Bundesfamilienministerin Renate Schmidt die Hoffnung, der Jugendaustausch mit Russland werde sich aufgrund des Abkommens verdoppeln.¹¹⁶⁰ Breite Unterstützung gab es schließlich auch von den Bundespräsidenten: Während seiner Russlandreise im September 2002 forderte Bundespräsident Johannes Rau den Ausbau des Jugendaustausches, denn „je mehr Jugendaustausch es gibt, desto weniger Friedenskonferenzen muss es geben“, so Rau.¹¹⁶¹ Zum Abschluss des deutsch-russischen Kulturjahres im Januar 2005 bestätigte sein Nachfolger im Amt Horst Köhler in St. Petersburg mit Verweis auf das Jugendabkommen, dass es wichtig sei, die engen Verbindungen zwischen jungen Deutschen und Russen zu erhalten und auszubauen.¹¹⁶²

10.3 Die gesellschaftlichen Akteure im Entscheidungsprozess

Im Entscheidungsprozess um die Jugendzusammenarbeit mit Russland sind mehrere gesellschaftliche Akteure in Erscheinung getreten. Diese waren – mehr oder weniger stark – im Prozess der Entscheidungsfindung vor der Unterzeichnung des deutsch-russischen Regierungsabkommens mobilisiert und sollen im folgenden Abschnitt mit ihren Positionen dargestellt werden. Interessanterweise waren – nicht nur, aber vor allem – solche Akteure mobilisiert, welche dann auch eine tragende Rolle in den neu geschaffenen Strukturen gespielt haben. Mobilisiert waren NGOs, Akteure aus der Privatwirtschaft und politische Parteien. Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass eine Reihe von Akteuren einen „halb-staatlichen“ beziehungsweise „nur halb privaten“ Charakter haben, insbesondere dann, wenn sie *vom Staat* (zum Beispiel per Gesetz) geschaffen wurden, staatliche Vertreter (Mit-)Gesellschafter sind und/oder ein signifikanter Teil der Einnahmen aus öffentlichen Mitteln stammt.¹¹⁶³ Hier wird in jedem Fall auf diesen Umstand und auf die Konsequenzen, die sich daraus ergeben, hingewiesen.

¹¹⁵⁷ Vgl. beispielsweise Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 9.5.2005.

¹¹⁵⁸ Gemeint sind vor allem die Äußerungen Wladimir Putins im Dezember 2004, für westliche Vermittlungsvorschläge hinsichtlich Tschetschenien und der Ukraine offen zu sein, vgl. PM der SPD-Bundestagsfraktion vom 22.12.2004.

¹¹⁵⁹ PM des BMFSFJ vom 27.4.2007.

¹¹⁶⁰ PM des BMFSFJ vom 5.4.2006.

¹¹⁶¹ „Rau: Auf einem gemeinsamen Weg mit Russland“, o.A., in: SZ vom 6.9.2002, S. 6.

¹¹⁶² Köhler, Horst (Bundespräsident) am 14.1.2005.

¹¹⁶³ Zu den „halbstaatlichen“ Akteuren bzw. quasi-non-governmental organizations (QUANGOs) vgl. Abschnitt 7.2.4, und QUANGOs konkret im Sachbereich Gesellschaft die Einführung zu Kapitel 5.

An erster Stelle muss der *Petersburger Dialog e.V.* genannt werden. Wenngleich von seiner Natur her ein eingetragener Verein und somit privater Akteur, muss er als halb-staatliche Einrichtung betrachtet werden: der Petersburger Dialog wurde 2000/2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin initiiert und eingerichtet und steht unter der Schirmherrschaft der jeweils amtierenden Bundeskanzler und russischen Präsidenten.¹¹⁶⁴ Außerdem ist die Bundesregierung bei der Finanzierung und im Lenkungsausschuss, dem zentralen Gremium des Petersburger Dialogs, präsent. Nicht nur durch seine Entstehungsgeschichte, sondern auch durch seine prominente Besetzung hat der Petersburger Dialog eine große Nähe zur Politik. So wird der Lenkungsausschuss vom früheren sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow und dem früheren deutschen Regierungssprecher und Staatssekretär a.D. Peter Boenisch geleitet. An den jährlich stattfindenden Konferenzen nehmen Bundeskanzler und russischer Präsident regelmäßig teil. Mit dem Ziel, mehr gesellschaftliche Impulse in die deutsch-russischen Beziehungen einzubringen und beide Gesellschaften einander näher zu bringen, weist der Petersburger Dialog allerdings eine eher schlechte Organisationsfähigkeit auf.

Allgemeines Ziel des Petersburger Dialogs ist es, den gesellschaftlichen Pfeiler in den deutsch-russischen Beziehungen zu stärken. Dabei rückte das Thema des Jugendaustauschs recht schnell in den Fokus. Im Jahr 2002, auf seiner zweiten Konferenz, wurden Jugendaustausch und Städtepartnerschaften zu den Kernthemen ernannt, da es von beidem – verglichen mit den deutsch-französischen oder deutsch-britischen Beziehungen – viel zu wenig gebe.¹¹⁶⁵ Der Jugendaustausch würde vernachlässigt, während die deutsch-russischen Beziehungen in Politik, Kultur und Wissenschaft permanent verbessert würden. Die Arbeitsgruppe „Jugendaustausch, Ausbildung und Wissenschaft“ unterbreitete den Regierungschefs zum Abschluss des Treffens im April 2002 in Weimar folgende konkreten Vorschläge: Verdopplung der Zahl der Schulpartnerschaften innerhalb von 5 Jahren auf rund 250, mehr regionale Vielfalt und Einbeziehung von bislang vernachlässigten Jugendlichen, mehr Kontinuität im außerschulischen Austausch, Verstärkung der fachlichen Zusammenarbeit und besonderes Augenmerk auf längerfristig angelegte, nachhaltige Projekte. Grundsätzlich solle eine dauerhafte Einrichtung für den Jugendaustausch mit Russland geschaffen werden.¹¹⁶⁶ Außerdem wurde vorgeschlagen, Gelder aus der russischen Altschuldentilgung für die Jugendzusammenarbeit zu nutzen.¹¹⁶⁷ Auf dem Petersburger Dialog 2003 ergänzte die AG die Forderung nach verstärktem Kontaktaufbau zwischen den politischen Jugendverbänden, die aus den Reihen der Jugendverbände komme.¹¹⁶⁸ Es war außerdem eine ausdrückliche Forderung des Petersburger Dialogs gewesen, dass in den Begleitgremien auch freie Träger repräsentiert sind.¹¹⁶⁹ Dem Petersburger Dialog schien besonders viel an der Institutionalisierung des Jugendaustauschs zu liegen, da viele Einzelinitiativen und -veranstaltungen die Gesamtsituation nicht dauerhaft verbessern könnten. „Mit wenig bürokratischem Aufwand wird so [mit den Koordinierungsbüros, Anm. d. Autorin] eine effektive Ausweitung des Austauschs ermöglicht, um die junge Generation auf Dauer für die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen zu gewinnen.“¹¹⁷⁰ Für den

¹¹⁶⁴ Vgl. auch Abschnitt 5.3.

¹¹⁶⁵ „Weimar ist gut für heikle Fragen“, von Markus Wehner, in: FAZ vom 9.4.2002, S. 3, und „Chefs wollen Schuldenproblem lösen“, von Daniel Brössler, in: SZ vom 10.4.2002, S. 6.

¹¹⁶⁶ Vgl. Selbstdarstellung der AG unter www.petersburger-dialog.de/bildung-und-wissenschaft (Zugriff 12.4.2010).

¹¹⁶⁷ Zitiert nach IJAB 2003, S. 304; siehe auch Informationen zum Petersburger Dialog 2002 www.petersburger-dialog.de/programm02 (Zugriff 12.4.2010); Meier 2003, S. 17.

¹¹⁶⁸ IJAB 2007, S. 366.

¹¹⁶⁹ Einschätzung des BMFSFJ.

¹¹⁷⁰ Petersburger Dialog e.V. 2004.

Petersburger Dialog e.V. war es die wichtigste Zielsetzung der neu geschaffenen Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch, „wieder mehr Interesse bei jungen Deutschen für Russland und die russische Sprache zu wecken“.¹¹⁷¹ Martin Hoffmann, Vorstandsmitglied des Petersburger Dialogs und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Deutsch-Russischen Forums, begründete die Notwendigkeit der Ausweitung des deutsch-russischen Jugendaustauschs im Dezember 2004 auch damit, dass in Deutschland das Interesse für Russland wegbreche und das Russland-Bild stark verzerrt sei.¹¹⁷² Wichtige Aufgabe sei außerdem, den Aufwand beispielsweise für Schüleraustausche zu verringern und sie so attraktiver zu machen.¹¹⁷³

Wie bereits weiter oben erläutert, muss man dem Petersburger Dialog e.V. eine große Nähe zur Politik bescheinigen. Dies spiegelt sich auch in seinen Aktivitäten wider, die sich nahezu perfekt in den Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses einfügen. Bereits dargestellt wurde die Initiative des Petersburger Dialogs und seine Vorschläge 2002, die dem Bundeskanzler persönlich vorgetragen werden konnten. Der Kontakt zu den Entscheidungsträgern im Bundeskanzleramt, im Auswärtigen Amt und im BMFSFJ konnte die ganze Zeit über aufrecht erhalten werden, da der Petersburger Dialog e.V. sowohl an den bilateralen Verhandlungen mit Russland als auch an der nationalen Besprechung der institutionellen und finanziellen Fragen im Bundeskanzleramt beteiligt war. Im Februar 2004, als beide Verhandlungslinien auf Hochtouren liefen, wandten sich die Vorsitzenden des Lenkungsausschusses, Peter Boenisch und Michail Gorbatschow, in einem Schreiben an Bundeskanzler und russischen Präsident. Sie regten darin an, dass die Staats- und Regierungschefs ein „Abkommen über die Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung zur Organisation und Förderung des Jugendaustausches im Rahmen der nächsten Sitzung des 'Petersburger Dialogs' in Hamburg im Herbst 2004 unterzeichnen“ sollten.¹¹⁷⁴ Angesichts des bereits bekannten politischen Willens und der fortgeschrittenen Verhandlungen erscheint dieses Schreiben als erneuter Ausdruck der starken Nähe des Petersburger Dialogs zu den Entscheidungsträgern auf höchster politischer Ebene. Neben der aktiven Beteiligung an den Verhandlungen richtete der Petersburger Dialog 2004 auch eine Zukunftswerkstatt ein, welche die junge Generation in den Dialog der Zivilgesellschaften einzubeziehen versuchte. Die Zukunftswerkstatt trifft sich seither regelmäßig und erarbeitet Strategiepapiere.¹¹⁷⁵

Insgesamt kann man also festhalten, dass der Petersburger Dialog e.V. eine recht hohe Mobilisierung im Entscheidungsprozess aufwies. Beobachter schätzen allerdings, dass der Ausbau des Jugendaustausch auch außerhalb des Petersburger Dialogs angestoßen worden wäre; das Forum selbst brauchte das Thema Jugendaustausch auch als Zeichen seiner Legitimierung, da ihm seit 2002 von Kritikern vorgeworfen wurde, trotz hochrangiger Besetzung kaum Konkretes und Neues hervorzubringen.¹¹⁷⁶

¹¹⁷¹ Vgl. www.petersburger-dialog.de/stiftung-deutsch-russischer-jugendaustausch-bis-2007 (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁷² Vgl. ebd.

¹¹⁷³ Ebd.

¹¹⁷⁴ IJAB 2007, S. 366. Wegen eines terroristischen Anschlags in Russland musste der Termin der Regierungskonsultationen lediglich auf den Dezember 2004 verschoben werden.

¹¹⁷⁵ Vgl. www.petersburger-dialog.de/zukunftswerkstatt (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁷⁶ Vgl. „Stockender Dialog“, von Claudia von Salzen, in: Der Tagesspiegel vom 14.4.2003, www.tagesspiegel.de/politik/stockender-dialog/406886.html (Zugriff 16.5.2006), und „Die anderen reden“, o.A., in: Der Tagesspiegel vom 10.9.2004, www.tagesspiegel.de/zeitung/die-anderen-reden/545844.html (Zugriff 16.5.2006).

Kaum vom Petersburger Dialog zu trennen ist das *Deutsch-Russische Forum e.V. (DRF)*. Auf deutscher Seite hat der Petersburger Dialog sein Sekretariat bei diesem 1993 in Bonn gegründeten, privaten und gemeinnützigen Verein mit Mitgliedern aus Wirtschaft, Politik, Medien und öffentlichem Leben. Dadurch, verbunden mit seinem Umzug nach Berlin, wurde der DRF erheblich aufgewertet und erhöhte sein politisches Gewicht und seine Nähe zu Entscheidungsträgern.

Allgemeines Organisationsziel des DRF ist es, „die deutsch-russischen Beziehungen in Politik, Wirtschaft und Kultur zu fördern“. Das DRF engagierte sich besonders seit 2001 auch mit Projekten im Schüler- und Jugendaustausch:¹¹⁷⁷ Es war Mitorganisator des deutsch-russischen Jugendforums 2002 (auf Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin und unter Schirmherrschaft von Doris Schröder-Köpf und Ljudmila Putina), der deutsch-russischen Jugendkonferenz 2003 in Jekaterinburg (gemeinsam mit dem Petersburger Dialog, der Administration des Swerdlowsker Gebiets und der Friedrich-Naumann-Stiftung), eines Workshops zu Jugendbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften 2003, und der deutsch-russischen Jugendtage im Oktober 2004. Außerdem sorgte sich das DRF um die „alarmierende“ Situation des Russisch-Unterrichts in Deutschland, baute 2003 eine Schuldatenbank auf und vermittelte seither Schulpartnerschaften, wie zum Beispiel auf der Kontaktbörse-Schulpartnerschaften 2004.¹¹⁷⁸

Aus dem Engagement ragt eine Workshopreihe zu Struktur und Inhalt des deutsch-russischen Jugendaustauschs im September/ Dezember 2003 in Berlin in Kooperation mit der Robert Bosch Stiftung heraus. Ziel der Veranstaltung, die in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Beginn der Verhandlungen zum Jugendabkommen stehen, war es, „die reichhaltigen Erfahrungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich des deutsch-russischen Jugendaustauschs zu bündeln“.¹¹⁷⁹ In einer ersten Sitzung im September 2003 wurden Vorschläge zur künftigen Struktur des deutsch-russischen Jugendaustausches erarbeitet und auf der Grundlage von Erfahrungsberichten verschiedener Institutionen des Jugendaustauschs ein Thesenpapier entwickelt. Dieses forderte unter anderem die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher und privater finanzieller Mittel und die Einrichtung von nationalen Büros mit eigener Rechtspersönlichkeit. Außerdem wurde in dem Thesenpapier vorgeschlagen, die Gründung dieser neuen Strukturen zwischen beiden Staaten politisch hoch aufzuhängen und vertraglich durch exakte Vereinbarungen abzusichern. Der zweite Workshop im Dezember 2004 beschäftigte sich mit den inhaltlichen Zielen und Aufgaben für die neu zu schaffende Struktur und umriss diese folgendermaßen: Interesse für Russland wecken, für die Idee deutsch-russischer Begegnungen werben, als Informations-, Vermittlungs- und Beratungsstelle fungieren und den Schüleraustausch einbeziehen.

Diese Forderungen finden sich fast wortgleich im Abkommen wieder. Ebenso wie der Petersburger Dialog und als dessen Sekretariat fungierend, war das DRF aktiv in die Entscheidungsfindung einbezogen, wenngleich nicht nachvollzogen werden konnte, ob die oben genannte Workshopreihe im Auftrag der Bundesregierung oder aber in Eigeninitiative und flankierend dazu entstanden ist. Hier zeigt sich die schwierige Beurteilung von einigen Akteuren im Entscheidungsprozess: die Trennung der Eigeninteressen des DRF und des Petersburger Dialogs und die Rekonstruktion der Zusammenhänge fällt aufgrund der institutionellen Verbindung und aufgrund der Nähe zur Politik äußerst schwer. Die

¹¹⁷⁷ Im folgenden vgl. die Selbstdarstellung unter www.deutsch-russisches-forum.de/index.php?id=taetigkeitsbereiche (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁷⁸ Siehe www.deutsch-russisches-forum.de/index.php?id=179 (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁷⁹ Vgl. die Selbstdarstellung unter www.deutsch-russisches-forum.de/index.php?id=taetigkeitsbereiche (Zugriff 28.6.2010).

aktive Rolle bei der Politikgestaltung war dem Deutsch-Russischen Forum jedenfalls durchaus bewusst: „Mit dem anlässlich der Regierungskonsultationen im Dezember 2004 unterzeichneten Deutsch-Russischen Regierungsabkommen über jugendpolitische Zusammenarbeit ist als Ergebnis jahrelanger Bemühungen unter anderem des Petersburger Dialogs und des Deutsch-Russischen Forums ein historischer Schritt gelungen.“¹¹⁸⁰

Wesentlich weiter entfernt von den politischen Entscheidungsträgern ist der *Deutsch-Russische Austausch e.V. (DRA)*. Gegründet 1992, will der DRA „starke Zivilgesellschaften in Ost und West“ und den Dialog der Menschen miteinander fördern.¹¹⁸¹ Konkrete Aspekte in seiner Bildungs- und Beratungsarbeit sind die Stärkung demokratischer und sozialer Institute und eine unabhängige, pluralistische Öffentlichkeit in Europa, die Stärkung der Freiwilligenidee und des ehrenamtlichen Engagements, sowie die Förderung der Integration russischsprachiger Migranten in Deutschland. Dabei kooperiert der DRA mit anderen NGOs, mit Bürgerinitiativen und Einzelprojekten. Der DRA finanziert sich durch Spenden und Beiträge seiner Fördermitglieder und Mitglieder und durch projektgebundene Zuwendungen unter anderem des Auswärtigen Amts, des BMAS und des BMZ.¹¹⁸²

Im Jahr 2002 war das Thema der vom DRA jährlich durchgeführten Herbstgespräche „Wer braucht wen? Der Staat und seine Jugend“. Dazu betonte der Geschäftsführer des DRF, Stefan Melle, in einem Namensartikel die Bedeutung, die dem ehrenamtlichen Engagement und der Beteiligung für die Entfaltung von Jugendlichen zukommt. „Nicht zuletzt führt der Weg zu mehr Engagement von Jugendlichen aber über die Schulen, wo es eine zivilgesellschaftliche Bildung geben muss.“¹¹⁸³ Diese Ansichten richteten sich ebenso an die deutsche wie an die russische Seite. Sie spiegeln sich auch in den Projekten des DRA wieder: Im Zentrum steht der Freiwilligenaustausch mit russischen und deutschen Jugendlichen in NGOs und Sozialeinrichtungen. Darüber hinaus organisiert der DRA mit Praktika verbundene Schüleraustausche, Fachaustausche und Weiterbildungen von Journalisten, Lehrern, Sozialarbeitern und Mitarbeitern staatlicher Strukturen sowie Bildungs- und Beratungsprojekte.

Abgesehen von seiner fortdauernden Projektarbeit im Bereich des schulischen, außerschulischen und beruflichen Jugendaustauschs und der Konferenz im Herbst 2002 war der DRA nicht weiter im Entscheidungsprozess des Jugendabkommens mobilisiert. Ihm fehlten auch die Ressourcen und die Organisationsstärke dafür. Insofern gehört der DRA zu einer Reihe von NGOs und Vereinen, die im Entscheidungsprozess kaum oder gar nicht mobilisiert waren, obwohl sie im Jugend- und Schüleraustausch mit Russland sehr aktiv sind. Dies soll an zwei Beispielen kurz illustriert werden.

Genannt sei an erster Stelle der Bundesverband Deutscher West-Ost-Gesellschaften (BDWO). Der eingetragene Verein setzt sich für die Vertiefung der Beziehungen zu den Menschen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ein und führt dafür unter anderem Studien- und Erholungsaufenthalte, Schüler- und Studentenaustausche, sowie kulturelle und sprachliche Veranstaltungen durch.¹¹⁸⁴ Der BDWO äußerte sich erst nach der Unterzeichnung des Abkommens und der Einrichtung des deutschen Koordinierungsbüros in Hamburg mit seiner Position zum Thema. In einer Eigenpublikation ist zu lesen: „Wir erwarten von der Stiftung, dass den ehrenamtlichen freien Trägern ein Leitfaden für die

¹¹⁸⁰ Ebd.

¹¹⁸¹ Vgl. die Selbstdarstellung des Vereins unter www.austausch.org/der-verein.html (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁸² Vgl. ebd.

¹¹⁸³ Melle, Stefan (Deutsch-Russischer Austausch e.V.) am 21.11.2002.

¹¹⁸⁴ Vgl. die Selbstdarstellung des BDWO unter www.bdwo.de (Zugriff 28.6.2010).

genannten Bereiche in die Hand gegeben wird. Alle Bemühungen einer Erweiterung der Projekte werden nur Erfolg haben, wenn das Antrags- und Berichtsverfahren vereinfacht wird [...], die Finanzierungskonzepte harmonisiert werden, dem bevorstehenden Reiserleichterungsabkommen weitere Schritte folgen [...], die Attraktivität und der Nutzen für die eigene Arbeit nicht zuletzt durch das Erlernen der deutschen und russischen Sprache erkannt werden, [und] der Schüleraustausch als Initialzündung erlebt wird“¹¹⁸⁵ Heinz Wehmeier, Vorsitzender des Arbeitskreises Jugend des BDWO, ergänzt: „Alle Träger der deutsch-russischen Jugendarbeit hoffen auf eine Entbürokratisierung der Antragstellung, der Durchführungsbestimmungen, der Grenzregime und der Abrechnung.“¹¹⁸⁶

Ein weiteres Beispiel ist die Stiftung West-Östliche Begegnungen, die sich der Völkerverständigung und des Friedens durch die Vertiefung und Ausweitung von gutnachbarlichen Beziehungen und Kontakten zwischen Deutschland und den Ländern Osteuropas verschrieben hat. Die Stiftung fördert persönliche Begegnungen von Menschen aus Deutschland und aus den Partnerländern der Stiftung im Rahmen von Schüler- und Jugendaustauschen, Bürgerbegegnungen, Städte- und anderen Partnerschaften. Aufgrund einer hohen Nachfrage in den GUS- und baltischen Staaten und der zunehmenden Bedeutung von Freiwilligendiensten hat die Stiftung von 2004 bis 2006 ein Sonderprogramm "Freiwilligendienste West-Östliche Partnerschaften" aufgelegt.¹¹⁸⁷ Eine Mobilisierung hinsichtlich der Verhandlungen zum deutsch-russischen Jugendaustausch konnte allerdings nicht erkannt werden.

Es ist zu vermuten, dass sich ähnlich auch weitere Träger der internationalen Jugendkooperation verhalten haben, die mit Hilfe einer Medienrecherche nicht vollständig ermittelt werden können: Sie haben ihre langjährigen Projekte fortgesetzt, je nach Nachfrage auch neue Programme aufgelegt und nach der Vertragsunterzeichnung gegebenenfalls Erwartungen zur Umsetzung des Abkommens gegenüber der Politik artikuliert. Inwieweit die trägerspezifischen Wünsche im Rahmen der vorbereitenden Verhandlungen von den daran beteiligten Organisationen wie dem Petersburger Dialog e.V. vorgetragen wurden, konnte nicht rekonstruiert werden. Jedenfalls finden sie sich größtenteils nicht in der Politik der Bundesregierung wieder.

Auch Schulen und Bildungseinrichtungen, die mit der russischen Sprache arbeiten, haben Interessen bezüglich des deutsch-russischen Schüler- und Jugendaustauschs artikuliert. Sie taten dies über den Russischlehrerverband. Der 1962 gegründete *Bundesverband der Lehrkräfte und Freunde der russischen Sprache in Deutschland e.V. (DRLV)* ist der Dachverband der Landesverbände der Russischlehrer in Deutschland. Der DRLV teilt mit den Landesverbänden die Ziele der Verbreitung und Vertiefung der Kenntnis der russischen Sprache und Kultur, der Normalisierung und Intensivierung der deutsch-russischen Beziehungen in Europa, und der Integration Russlands in Europa.¹¹⁸⁸ Konkret führt der DRLV Schülerwettbewerbe, Sprachkurse, Lehrkräftefortbildungen und -tagungen durch, und ist Ansprechpartner für Politik, Behörden und Interessierte in Fachfragen. Im Jahr 2002 organisierte der Verband einen Jugendaustausch Berlin-Moskau mit allein über 100 deutschen Teilnehmern,¹¹⁸⁹ der scheinbar als Katalysator seiner Mobilisierung wirkte: In seiner „Marburger Erklärung“ zu den Perspektiven des

¹¹⁸⁵ BDWO 2006, S. 18f.

¹¹⁸⁶ Ebd.

¹¹⁸⁷ Vgl. die Selbstdarstellung auf www.stiftung-woeb.de (Zugriff 28.6.2010) und Programminformationen zum Sonderprogramm auf www.stiftung-woeb.de/sonderprogramm04-06.html (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁸⁸ Näheres dazu auf der Homepage www.drlv.de (Zugriff 30.6.2010).

¹¹⁸⁹ Vgl. die Meldung des DRLV dazu unter www.drlv.de/info2.htm (Zugriff 25.6.2010).

Russischunterrichts an Schulen forderte der DRLV im November 2002, dass der Russischunterricht strukturell gefördert werden müsse.¹¹⁹⁰ Er schlug außerdem vor, den deutsch-russischen Jugendaustausch in Form eines Jugendwerks zu institutionalisieren, das für regelmäßige Begegnungen die „notwendigen Ressourcen“ schaffe. Denn, so der Verband: „Begegnungen motivierter Jugendlicher mit Sprachkenntnissen des jeweiligen Partnerlandes sind durch nichts zu ersetzen.“ Für den DRLV war der politische Wille ein entscheidender Punkt für die gewünschten Verbesserungen. Er artikulierte seine Interessen fortan auch über den Petersburger Dialog. So stellte dessen Arbeitsgruppe „Jugendaustausch, Ausbildung und Wissenschaft“ in ihrem Beitrag zum Abschlussbericht des Petersburger Dialogs 2003 fest: „Die Sprachlehrerverbände beider Staaten, wie auch die Kultusministerkonferenz der deutschen Bundesländer, unterstützen die Erweiterung der Zusammenarbeit und die gegenseitige Erweiterung der Kenntnisse über das Leben der Jugendlichen in beiden Staaten.“¹¹⁹¹

Darüber hinaus finden sich keine weiteren mobilisierten privaten Akteure im Schul- und Bildungsbereich, da dieser in Deutschland relativ stark staatlich durchorganisiert ist. So betreibt der Pädagogische Austauschdienst (PAD) der Kultusministerkonferenz (KMK) der Länder seit 1952 die internationale Schulzusammenarbeit im Auftrag der Bundesländer, in deren Zuständigkeit das Schulwesen liegt. Als nachgeordnete staatliche Behörde führt der PAD im Grunde die Schulpolitik der Länder aus. Im internationalen Bereich hatte sich ein langjähriger Konsens herausgebildet, der den internationalen Dialog und die Völkerverständigung, die Förderung europäischer und internationaler Kompetenz, das Fremdsprachenlernen und die Aufgeschlossenheit für die deutsche Sprache und Kultur im Ausland, die Verbesserung der Qualität des Lehrens und Lernens umfasste.¹¹⁹² Dafür führte der PAD Projekte im Schüleraustausch, zu Aufbau und Förderung von Schulpartnerschaften und bei der Lehrerweiterbildungen durch. Die Unterzeichnung des Jugendabkommens und die Einrichtung des deutsch-russischen Jugendbüros sollte für den PAD lediglich eine Aufgabenübertragung bedeuten, was sich in der Praxis allerdings als schwierig erwies: „Im Bereich der Schulpartnerschaften mit Russland sollte mit dem Start der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch die Förderung sukzessive auf diese übergehen. Da die Zusage, russische Schulgruppen von russischer Seite zu fördern, bisher noch nicht umgesetzt worden ist, konnte die Förderung von Seiten des PAD nicht im geplanten Maß reduziert werden, da sonst viele in langen Jahren gewachsene Schulpartnerschaften beendet worden wären. Der PAD wird deshalb auch in Zukunft die Förderung von Schulen [...] fortsetzen, falls diese nicht über die Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gefördert werden.“¹¹⁹³

Das Pendant zum PAD im Bereich des außerschulischen Jugendaustausches – allerdings nicht staatlicher, sondern „halb-staatlicher“ Akteur – ist die *IJAB – Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V.* 1967 vom BMFSFJ gegründet und später in einen eingetragenen Verein umgewandelt, ist die IJAB im Auftrag des Ministeriums, der Europäischen Kommission, seiner Mitgliedsorganisationen (Jugend- und Familienbehörden auf Länder- und kommunaler Ebene) und anderer zentraler Träger der Jugendarbeit auf den Gebieten der internationalen Jugendpolitik, Jugendarbeit und Jugendinformation tätig. Außerdem führt die IJAB „im Rahmen der bi- und multilateralen Bezie-

¹¹⁹⁰ Die Erklärung kann unter www.drlv.de abgerufen werden (Zugriff 25.6.2010).

¹¹⁹¹ Der Beitrag der AG ist zu finden unter www.petersburger-dialog.de/bildung03 (Zugriff 28.6.2010).

¹¹⁹² Weitere Informationen vgl. www.kmk-pad.org/der-pad/leitbild-des-pad.html (Zugriff 30.6.2010).

¹¹⁹³ Jahresbericht des PAD 2007/2008, S. 36, abrufbar unter www.kmk-pad.org/?id=1076 (Zugriff 30.6.2010).

hungen der Bundesrepublik Deutschland“ Weiterbildungen und Austauschprogramme für Fachkräfte der Jugendarbeit durch. Die IJAB ist damit formal ein privater Akteur, der jedoch durch seine Mitgliedsorganisationen, seine Mandatsfunktion und seine Finanzierung sehr eng an staatliche Akteure angebunden, und wird daher hier als „halb-staatlich“ betrachtet.

Die IJAB verfolgt laut Selbstdarstellung die Ziele, das gegenseitige Verständnis junger Menschen aus verschiedenen Ländern und Kulturkreisen zu erweitern, ihre Beziehungen zueinander zu festigen und Vorurteile abzubauen.¹¹⁹⁴ Seit den 1980er Jahren erstreckte sich die jugendpolitische Zusammenarbeit der IJAB auch auf die Staaten Mittel- und Osteuropas. Im Fokus stand dabei der Auf- und Ausbau von Jugendhilfestrukturen und die fachliche Beratung.¹¹⁹⁵ Im Jahr 2003 publizierte die Fachstelle IJAB ihre Vorstellungen von einer umfassenden Verbesserung des deutsch-russischen Jugendaustausches, die folgendes beinhalten sollte:¹¹⁹⁶ eine Ausweitung des Jugendaustauschs, die dem Stellenwert der politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern gerecht werde und weitere Regionen in Russland einbeziehe; eine Vertiefung der fachlichen Zusammenarbeit auf ausgewählten Feldern der Jugendhilfe und Unterstützung beim Ausbau der Jugendhilfestrukturen in Russland; die Vernetzung zwischen den Trägern; die verstärkte Nutzung der Kenntnisse jugendlicher Aussiedler aus Russland, deren vermehrte Einbeziehung in den Austausch sowie Unterstützung hinsichtlich deren Integration; die verstärkte Berücksichtigung der europäischen Dimension, wie die weitere Annäherung Russlands an die EU und die Vertiefung der Zusammenarbeit im Ostseeraum; und die verstärkte Kooperation in Problembereichen wie Drogen, Aids, Arbeit und Ausbildung. Die Fachstelle IJAB griff auch den Vorschlag des Petersburger Dialogs zur Verdopplung der Schulpartnerschaften auf und nannte darüber hinaus die Förderung der jeweiligen Partnersprache und die Ausweitung der Freiwilligendienste als wichtige Verbesserungsvorschläge. Um all diese umsetzen zu können, forderte die IJAB die Institutionalisierung der Jugendzusammenarbeit, die Aufstockung der Mittel auf russischer und deutscher Seite und eine konzertierte Aktion von Bund, Ländern, Kommunen und freien Trägern auf deutscher Seite. Außerdem müssten Barrieren, insbesondere bei der Einladung und Erteilung von Visa, abgebaut werden.¹¹⁹⁷

Es ist davon auszugehen, dass diese Forderungen direkt in das BMFSFJ gelangt sind oder sogar mit diesem abgestimmt waren. Über diesen Forderungskatalog hinaus ist eine weitere Mobilisierung des IJAB nicht erkennbar, was mit dessen großer Nähe zum Fachministerium, in dessen Auftrag es handelte, begründet werden kann. Zwar führt die Fachstelle IJAB auch Parlamentarische Abende durch, um Politik und Interessierte in Berlin auf ihre Arbeit aufmerksam zu machen. Allerdings fand erstmals 2006 eine solche Veranstaltung gemeinsam mit den Trägern der bilateralen Jugendzusammenarbeit statt.¹¹⁹⁸ Mit der Gründung der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch und des Koordinierungsbüros auf deutscher Seite war die „allmähliche Überleitung der bisherigen Aufgaben von IJAB auf dem Gebiet des Fachkräfteaustauschs auf die Stiftung“ vorgesehen, die sich aber, ähnlich wie beim PAD, länger hinzog.

¹¹⁹⁴ Vgl. Selbstdarstellung auf www.ijab.de/wai1/showcontent.asp?ThemaID=7 (Zugriff 30.6.2010).

¹¹⁹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁹⁶ Im folgenden vgl. IJAB 2003, S. 305f.

¹¹⁹⁷ IJAB 2003, S. 307.

¹¹⁹⁸ U.a. ConAct – Koordinierungszentrum Deutsch-Israelischer Jugendaustausch, Deutsch-französisches und deutsch-polnisches Jugendwerk, Stiftung DRJA, vgl. www.ijab.de/wai1/showcontent.asp?ThemaID=929 (Zugriff 30.6.2010). Seither regelmäßige solche parlamentarischen Abende.

Schließlich war die *Robert Bosch Stiftung* ein privater Akteur im politischen Entscheidungsprozess der deutsch-russischen Jugendzusammenarbeit. Sie hat den Weg zum Abkommen maßgeblich mitgestaltet und wurde vom Bundeskanzleramt sogar als „Bahnbrecher“ gewürdigt.¹¹⁹⁹ Die Stiftung war bereits mit mehreren Programmlinien im deutsch-russischen Schüler- und Jugendaustausch engagiert, die im Programmbereich der Völkerverständigung mit Mittel- und Osteuropa angesiedelt waren.¹²⁰⁰

Im Februar 2004 unterbreitete die Stiftung dem Kanzleramt Vorschläge für die Schaffung eines Deutsch-Russischen Jugendwerks.¹²⁰¹ Sie erklärte darin ihre Bereitschaft zur Mitfinanzierung der Austauschprogramme und die Einwerbung von Sponsorenmitteln aus der Wirtschaft. Als Voraussetzung für diese Form von Ansbuch- und Aufbaufinanzierung im Rahmen einer Public Private Partnership nannte die Bosch-Stiftung allerdings eine Kernfinanzierung durch die öffentliche Hand, die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in Konzeption und Umsetzung und die paritätische Finanzierung durch die deutsche und die russische Seite. Voraussetzung für das Engagement waren außerdem schlanke Strukturen. „Wir wollen nicht in Administration investieren, sondern in Begegnung“, so die Ansicht der Robert Bosch Stiftung.¹²⁰² Infolge dieser Initiative im Februar 2004 wurde die Stiftung – in Abweichung zu den üblichen Gepflogenheiten bei zwischenstaatlichen Verhandlungen – in die deutsche Verhandlungsdelegation aufgenommen, war an den nationalen Vorbereitungen im Bundeskanzleramt beteiligt und später Mitgesellschafter des deutschen Koordinierungsbüros und Mitglied aller wichtigen Gremien.

Die Ansbuchfinanzierung sollte insbesondere zum Aufbau einer Infrastruktur und zur Förderung des Schüleraustausches dienen.¹²⁰³ Dieser hatte nach Ansicht der Stiftung darunter gelitten, dass die Bundesländer die Mittel dafür in den letzten Jahren drastisch reduziert oder ganz gestrichen hatten, der Bund aber keine Mittel für den Schüleraustausch ausgeben durfte.¹²⁰⁴ Insbesondere im Schüleraustausch sollte nach Ansicht der Bosch-Stiftung das Erlernen der Sprachen an Bedeutung gewinnen. Der Austausch sollte außerdem zivilgesellschaftliche Strukturen in Russland fördern. „Junge Russen sollen zu uns kommen und erleben, wie wir ganz alltägliche Demokratie und freie Marktwirtschaft praktizieren“, so Ingrid Hamm, Geschäftsführerin der Stiftung. Oberstes Ziel sei, junge Leute zur Demokratie anzustiften.¹²⁰⁵ Darüber hinaus müsse der Austausch unbürokratischer werden: „Der Aufwand einer Klassenfahrt ins andere Land soll [...] nicht größer sein als der einer Reise nach London oder Paris“, so Geschäftsführerin Ingrid Hamm.¹²⁰⁶ Dabei sollen nicht nur die Metropolen, sondern auch die abgelegeneren Regionen beider Ländern einbezogen werden. Wichtig sei außerdem ein ausgewogener Austausch, weshalb in Deutschland aktiv für den deutsch-russischen Austausch geworben werden müssen, so die Robert Bosch Stiftung.¹²⁰⁷

¹¹⁹⁹ „Demokratie in die Köpfe junger Menschen pflanzen“, von Carolin Leins, in: Stuttgarter Zeitung vom 20.12.2004, S. 3.

¹²⁰⁰ Zum Beispiel dem Lektorenprogramm, dem Programm „Völkerverständigung macht Schule“, und dem Theodor-Heuss-Kolleg. Näheres zum Programmbereich Völkerverständigung Mitteleuropa, Südosteuropa, GUS, China unter www.bosch-stiftung.de/content/language1/html/684.asp (Zugriff 28.6.2010).

¹²⁰¹ Wobei „Jugendwerk“ als Arbeitstitel geführt wurde. Zu den Vorschlägen vgl. IJAB 2007, S. 366.

¹²⁰² „Jugendaustausch soll 'Graswurzel-demokratie' in Russland fördern“, von Martin Oversohl, in: Lausitzer Rundschau vom 18.12.2004, S. 2.

¹²⁰³ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Deutsch-russischen Jugendaustausch ausweiten und stärken, Bundestags-Drs. 15/4530 vom 15.12.2004.

¹²⁰⁴ Vgl. „Deutsch-russische Jugendpolitik“, von Reinhard Veser, in: FAZ vom 20.12.2004, S. 4.

¹²⁰⁵ „Demokratie in die Köpfe junger Menschen pflanzen“, von Carolin Leins, in: Stuttgarter Zeitung vom 20.12.2004, S. 3.

¹²⁰⁶ Vgl. „Deutsch-russische Jugendpolitik“, von Reinhard Veser, in: FAZ vom 20.12.2004, S. 4.

¹²⁰⁷ „Demokratie in die Köpfe junger Menschen pflanzen“, von Carolin Leins, in: Stuttgarter Zeitung vom 20.12.2004, S. 3.

Auch die deutsche Wirtschaft zeigte Engagement im deutsch-russischen Jugendaustausch. Der *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, vertreten durch den *Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft*, war Mitgesellschafter der Stiftung deutsch-russischer Jugendaustausch gGmbH. „Mit Spenden in Höhe von 4 Mio. Euro engagiert sich die deutsche Wirtschaft aktiv an der bilateralen Kooperation in Ausbildung und Beruf und legt damit einen wichtigen Grundstein für die Zukunft der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen“, so der Ostausschuss.¹²⁰⁸ Die zur Verfügung gestellten Mittel sollten fest angelegt werden, um aus den Erträgen auf Dauer einen Beitrag zum Schüleraustausch leisten zu können.¹²⁰⁹ Grundsätzlich an der Verbesserung der deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen interessiert, stand für den Ostausschuss die berufliche und persönliche Fortbildung von Schülern – und potenziellem Nachwuchs – durch die Austausche im Vordergrund: „Ziel der Stiftung ist die Förderung des Jugend- und Schüleraustauschs in Ausbildung und im Beruf“. Und: „Zudem eignen sich die Schüler und Jugendlichen interkulturelle Kompetenzen und Sprachkenntnisse an – beides sind Schlüsselqualifikationen für internationale Karrieren.“¹²¹⁰ Der Ostausschuss zeigte auch Interesse am Dialog mit Russland über Fragen der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft, der Aus- und Weiterbildung, der gegenseitigen Wahrnehmung und der Rolle von Zivilgesellschaft im wirtschaftlichen Leben, wie seine Einschätzung zur Arbeitsgruppe Wirtschaft des Petersburger Dialogs verdeutlicht.¹²¹¹ Die Vertreter der deutschen Wirtschaft hatten schon für den Fonds Erinnerung und Zukunft der Stiftung Erinnerung, Verantwortung, Zukunft angemahnt, den Zukunftsbezug der Projekte – Begegnung von Zeitzeugen mit Jugendlichen, Gedenkstättenarbeit, Jugendarbeit – nicht gegenüber der Erinnerungsarbeit, die für die Opferverbände wichtig war, zu kurz kommen zu lassen.¹²¹²

Insgesamt betrachtet beschränkt sich die Mobilisierung des BDI, vertreten durch den Ostausschuss, auf die Beteiligung an der Aushandlung der deutschen Strukturen des deutsch-russischen Jugendaustauschs und an der langfristigen Finanzierung des Schüleraustauschs. Medien- oder andere öffentlichkeitsorientierte Äußerungen zum Thema waren nicht zu finden. Aus Sicht der deutschen Wirtschaft – beziehungsweise einer international oder Russland-orientierten Teilmenge davon – könnte man dies auch so beurteilen, dass sich mit der Public Private Partnership die Gelegenheit bot, selbst aktiv zu werden, anstatt „nur“ seine Interessen an die Bundesregierung heran zu tragen.

Schließlich konnten noch mobilisierte politische Oppositionsparteien im Entscheidungsprozess ausgemacht werden. Die *FDP-Bundestagsfraktion* forderte die Bundesregierung 1999 in einem Entschließungsantrag auf, im Rahmen des 1997 geschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der Europäischen Union und Russland auf die Erarbeitung eines langfristigen Programms zum Jugendaustausch hinzuwirken.¹²¹³ In einer Großen Anfrage zur Ostsee-Politik fragte die Fraktion

¹²⁰⁸ Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft 2006, S. 12.

¹²⁰⁹ Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Deutsch-russischen Jugendaustausch ausweiten und stärken, Bundestags-Drs. 15/4530 vom 15.12.2004, Informationen des Ostausschusses über das Projekt, abrufbar unter www.ost-ausschuss.de/stiftung-deutsch-russischer-jugendaustausch (Zugriff 28.6.2010).

¹²¹⁰ Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft 2006, S. 12; Informationen des Ostausschusses über das Projekt, abrufbar unter www.ost-ausschuss.de/stiftung-deutsch-russischer-jugendaustausch (Zugriff 28.6.2010).

¹²¹¹ Ebd.

¹²¹² „Mehr oder weniger Zukunft/Die Wirtschaft kritisiert die Zwangsarbeiter-Stiftung“, von Christian Böhme, in: Der Tagesspiegel vom 11.12.2002, S. 4.

¹²¹³ Ebenso wie zur Förderung von Schul- und Hochschulbildung, der Berufsbildung, der Erweiterung der Kulturbeziehungen und des Tourismus, vgl. Antrag der Fraktion der FDP – Für eine vertiefte Partnerschaft zwischen Russland und der Europäischen Union, Bundestags-Drs. 14/811 vom 21.4.1999.

im Sommer 2000 auch explizit nach den Verabredungen und Fortschritten im Bereich der Jugendzusammenarbeit im Ostseeraum, dem Russland mit dem Kaliningrader Gebiet angehört.¹²¹⁴ Im Juni 2003, also zwischen dem Petersburger Dialog und den deutsch-russischen Regierungskonsultationen 2003, brachte die FDP das Thema erneut im Bundestag ein: In einem Antrag ihrer Fraktion forderte sie den Aufbau eines deutsch-russischen Jugendwerkes, welches einen wichtigen Beitrag dazu leisten könnte, „dass Deutsche und Russen ihr Verständnis füreinander verbessern, Vorurteile überwinden und Brücken zwischen den Jugendlichen beider Völker gebaut werden.“¹²¹⁵ Das geforderte deutsch-russische Jugendwerk sollte mit der „umfassenden Förderung des deutsch-russischen Jugendaustausches“ betraut werden und neben der formalen Bildung auch den Bereich der „nonformalen Bildung“ und sonstige Begegnungen außerschulischen und berufsbildenden Charakters beinhalten. Außerdem forderte die FDP, deutsche und russische nicht-staatliche Jugendorganisationen einzubeziehen, bei der Institutionalisierung des Jugendwerks auch Netzwerkmodelle unter Einbeziehung staatlicher und nicht-staatlicher Stellen zu bedenken, und bei den Überlegungen zur Finanzierung angesichts der angespannten Haushaltslage „alternative Modelle wie eine Stiftung und mögliches Sponsoring“ zu prüfen. Schließlich war der FDP wichtig, dass die zu schaffenden Organisationsstrukturen die angemessene Mitgestaltung durch die Jugendlichen beider Länder ermöglichen sollen.¹²¹⁶ Die FDP-Fraktion im Bundestag war außerdem an dem Fraktionen übergreifenden Entschließungsantrag mit SPD- und Grünen-Fraktionen unmittelbar vor Vertragsunterzeichnung im Dezember 2004 beteiligt (s.o.) – sie trug die Politik der Bundesregierung also im Großen und Ganzen mit, insistierte aber auf konsequente Umsetzung.

Die *Bundestagsfraktion von CDU/CSU* hat sich im Vorfeld der Unterzeichnung des Jugendabkommens 2004 nicht zum Thema geäußert. In einem Entschließungsantrag nach Abkommensunterzeichnung im Januar 2005 brachte sie aber ihre grundsätzliche Zustimmung zu dem Jugendabkommen zum Ausdruck und forderte – ebenso wie der Fraktionen übergreifende Antrag von SPD, Grünen und FDP vom Dezember 2004 –, bei der Umsetzung auf einige aus ihrer Sicht besonders wichtige Punkte zu achten:¹²¹⁷ dass Themen der demokratischen und bürgerlichen Grundwerte berücksichtigt werden, dass einheitliche und transparente Auswahlkriterien auf deutscher und russischer Seite abgestimmt werden und dass keine Regionen und sozialen Schichten vernachlässigt werden. Außerdem forderte die CDU/CSU-Fraktion die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass auf beiden Seiten unabhängige NGOs eingebunden werden, dass es zu einer tragfähigen und langfristigen Finanzierung mit einem erheblichen Beitrag privater Geldgeber kommt und dass die vorgesehenen Koordinierungsbüros zeitnah eingerichtet werden. Schließlich schien CDU und CSU auch wichtig zu sein, dass keine unnötigen strukturellen und inhaltlichen Dopplungen der Aktivitäten des deutsch-russischen Jugendaustauschs unter dem Dach des Jugendbüros mit anderen Programmen entstehen, und dass die deutsch-russische Jugendzusammenarbeit Impulse und Synergien für andere Staaten erzeugen kann.¹²¹⁸

¹²¹⁴ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP – Ostsee-Politik der Bundesregierung, Drs. 14/3424 –, Bundestags-Drs. 14/4026 vom 30.8.2000, insbesondere Fragen 11 und 16.

¹²¹⁵ Antrag der Fraktion der FDP – Weichenstellungen für ein deutsch-russisches Jugendwerk, Bundestags-Drs. 15/1240 vom 25.6.2003.

¹²¹⁶ Ebd.

¹²¹⁷ Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Deutsch-russischen Jugendaustausch weiterentwickeln, Bundestags-Drs. 15/4655 vom 18.1.2005.

¹²¹⁸ Ebd.

10.4 Fazit: Interessenabgleich und Durchsetzungsfähigkeit

Zunächst einmal konnte anhand der Ausführungen zum Fallbeispiel der Jugendzusammenarbeit mit Russland gezeigt werden, dass eine Reihe von gesellschaftlichen Akteuren Interessen verfolgt und artikuliert haben. Dabei ist aufgefallen, dass die Interessenartikulation in Richtung Öffentlichkeit – über eine medial geführte Debatte und Positionierungen der mobilisierten Akteure darin – in diesem Fall kaum eine Rolle gespielt hat. Interessanterweise waren im Entscheidungsprozess kaum Akteure beteiligt, die sich später nicht auch in den geschaffenen Strukturen (Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch / Koordinierungsbüro) eingebracht haben. Zudem waren einige vom Thema betroffene Akteure nicht *während* der Entscheidungsfindung mobilisiert, haben aber *nach* der Entscheidungsfindung ihre Position beziehungsweise ihnen wichtige Punkte für die Umsetzung des Abkommens benannt. Bedenkt man noch, dass zwei der dargestellten gesellschaftlichen Akteure als „halb-staatlich“ qualifiziert werden mussten, so kommt man zu dem Schluss, dass reine gesellschaftliche Interessenartikulationen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern mit dem klaren Ziel, das Entscheidungsergebnis mit zu bestimmen, im vorliegenden Fallbeispiel relativ wenige vorhanden waren.

Es ist aber – wie in den vorangegangenen zwei Fallbeispielen – erkennbar, dass sich Interessen von gesellschaftlichen Akteuren in der Politik der Bundesregierung wiederfinden. Wiederum soll zunächst dargestellt werden, welcher der Akteure sich mit seinen Positionen in welchem Ausmaß erfolgreich in den politischen Entscheidungsprozess einbringen konnte, bevor die Bedeutung der aufgestellten Kriterien beleuchtet wird. In der schematischen, tabellarischen Darstellung steht erneut für Übereinstimmungen bei den Positionen der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure und der Bundesregierung ein „+“, für divergierende oder ablehnende Positionen ein „-“ und für fehlende oder neutrale Positionsäußerungen ein „/“.

Tabelle 13: Jugendzusammenarbeit: Positionen der gesellschaftlichen Akteure

Politik der Bundesregierung	Petersburger Dialog	DRF*	DRA*	DRLV*	IJAB*	Bosch-Stiftung	BDI* (Ostauschuss)	FDP	CDU/CSU-Fraktion
(1) Ausweitung und Bündelung	+	+	+	+	+	+	/	+	+
... regionale und soziale Vielfalt	+	/	/	/	+	+	/	/	+
... Bündelung außer-/schulisch / beruflich	/	+	+	/	+	+	+	+	/
... Bündelung privater u. staatlicher Mittel	/	+	/	/	/	+	+	+	+
.. Einbindung privater Träger	+	+	/	/	+	+	/	+	+
.. Betonung des Spracherwerbs	+	+	/	+	+	+	+	/	/
... Einbindung von Migranten	/	/	/	/	+	/	/	/	/
(2) institutionelle / finanzielle	+	+	/	+	+	+	/	+	+

elle Konsolidierung									
... Jugendrat	/	/	/	/	/	/	/	/	/
.. Koordinierungsbüro	+	+	/	+	+	+	/	+	+
... dauerhafte Finanzierung (PPP)	+	/	/	+	+	+	+	+	+
(3) Finanzielle Kontrolle	/	/	/	/	/	/	/	+	/
... keine verbindlichen finanziellen Zusagen	/	/	/	/	/	/	/	/	/
... Prinzip der Gegenseitigkeit	/	/	/	/	/	+	/	/	/
ggf. weitere Interessen, die nicht aufgegriffen wurden	Gelder aus Schulden tilgung; Bürokratieabbau.	Mittelaufstockung.	Förderung von Zivilgesellschaft und Ehrenamt.		Ausbau des fachlichen Austauschs; Bürokratieabbau (insb. Visum).	Verstärkung des Schüleraustauschs; Förderung von Zivilgesellschaft; Bürokratieabbau-	Betonung d. interkulturellen Qualifizierung.		Förderung von Zivilgesellschaft; Einheitliche und transparente Auswahlkriterien.
Interessendurchsetzung: gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	teilweise	teilweise	kaum	teilweise	mehrheitlich	mehrheitlich	kaum	mehrheitlich	teilweise

* Auflösung der Abkürzungen siehe Abschnitt 10.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

Die Übersicht zeigt, dass wiederum kein Akteur mit seinen Interessenpositionen völlig im politischen Entscheidungsergebnis wiederzufinden ist. Allerdings konnten drei Akteure ihre Interessen mehrheitlich, das heißt zu mehr als der Hälfte der Einzelaspekte, durchsetzen. Kein einziger gesellschaftlicher Akteur, der mobilisiert war, konnte seine Interessen „gar nicht“ durchsetzen, nur zwei von neun kommen auf eine schwache Durchsetzungsfähigkeit („kaum“). Insgesamt befinden sich fast alle mobilisierten gesellschaftlichen Akteure bei ihrer Durchsetzungsfähigkeit im guten Mittelfeld („teilweise“ und „mehrheitlich“). Wie in den beiden anderen Fallbeispielen haben fast alle Akteure auch Interessen artikuliert, die nicht in das politische Entscheidungsergebnis eingeflossen sind. Auch gibt es Einzelaspekte des politischen Entscheidungsergebnisses, die von keinem der mobilisierten Akteure artikuliert worden sind, namentlich die (Wieder-)Einrichtung des Jugendrates und das Vermeiden konkreter, offizieller finanzieller Zusagen zur Umsetzung des Jugendabkommens. Weitere Aspekte wurden nur von jeweils einem gesellschaftlichen Akteur angesprochen: die Einbindung von Migranten, die finanzielle Kontrolle über das Projekt und das Prinzip der Gegenseitigkeit. Auffällig ist außerdem, dass – wie bereits im Fallbeispiel aus dem Bereich Sicherheit – keine Aspekte des politischen Entscheidungsergebnisses einzelnen gesellschaftlichen Interessenartikulationen widersprechen (kein „Minus“). Ein interessantes Ergebnis ist schließlich, dass die als halb-staatlich beschriebenen Akteure (der Petersburger Dialog und die Fachstelle IJAB) trotz ihrer großen Nähe zur Politik in ihrer Interessendurchsetzung nicht eindeutig erfolgreicher waren als die „rein gesellschaftlichen“ Akteure.

Abschließend soll erneut gefragt werden, welche Bedeutung die aufgestellten Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen im vorliegenden Fallbeispiel haben.

Tabelle 14: Jugendzusammenarbeit: Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit

Kriterien*	Petersburger Dialog	DRF*	DRA*	DRLV*	IJAB*	Bosch-Stiftung	BDI* (Ostauschuss)	FDP	CDU/CSU-Fraktion
Organisationsfähigkeit (schlecht – mittelmäßig – gut)	schlecht	schlecht	schlecht	mittelmäßig	schlecht	schlecht	Schlecht (gut) ¹	schlecht	schlecht
Ressourcen (klein – mittelmäßig – groß)	mittelmäßig	klein	klein	klein	mittelmäßig	mittelmäßig	groß	mittelmäßig	mittelmäßig
Zugang zu Entscheidungsträgern (schlecht – mittelmäßig – gut)	gut	gut	mittelmäßig	mittelmäßig	gut	mittelmäßig	gut	gut	gut
Situative Mobilisierung (gering – mittelmäßig – hoch)	hoch	hoch	gering	mittelmäßig	gering	hoch	gering	hoch	gering
Interessendurchsetzung gar nicht – kaum – teilweise – mehrheitlich – völlig	teilweise	teilweise	kaum	teilweise	mehrheitlich	mehrheitlich	kaum	mehrheitlich	teilweise

* Zur Beschreibung und Ausprägung der Kriterien siehe Abschnitt 7.2.3. Auflösung der Abkürzungen siehe Abschnitt 8.3 oder Abkürzungsverzeichnis.

¹ Während der BDI aufgrund seiner Größe und seiner diversen Mitgliederinteressen eine schlechte Organisationsfähigkeit aufweist, hat der Ostauschuss des BDI durch sein spezifisches Interesse und wegen der Überschaubarkeit seiner Mitglieder eine gute Organisationsfähigkeit. Unklar bleibt hier, ob der BDI oder der Ostauschuss der eigentliche Akteur ist.

Kein klarer Zusammenhang kann zwischen der Organisationsfähigkeit und der Durchsetzungsfähigkeit erkannt werden. Zwar haben die Akteure mit nur bescheidenen Ergebnissen („kaum“ und „teilweise“) auch schlechte Ausprägungen in der Organisationsfähigkeit. Die erfolgreicheren Akteure allerdings ebenfalls. Betrachtet man den Ostauschuss anstatt den BDI als eigentlichen Akteur im Entscheidungsprozess, so träfe sogar eine gute Organisationsfähigkeit auf eine schlechte Durchsetzungsfähigkeit. Da das Kriterium wegen der Allgemeingültigkeit ihrer Interessen („gute deutsch-russische Beziehungen“) bei nahezu allen Akteuren „schlecht“ ausgeprägt ist und zugleich die Durchsetzungsfähigkeit unterschiedlich ausfiel, kann dem Kriterium keine Bedeutung beigemessen werden.

Das Kriterium der Ressourcen zeigt ein durchwachsendes Ergebnis. Zwar haben die drei erfolgreichsten Akteure wenigstens mittelmäßige Ressourcen. Die Akteure mit mittlerer Durchsetzungsfähigkeit kommen zumindest nicht über mittelmäßige Ressourcen hinaus. Bei den beiden erfolglosesten Akteuren ist das Verhältnis aber widersprüchlich: während der Deutsch-Russische Austausch über kleine Ressourcen verfügt, haben sowohl Ostauschuss als auch BDI große Ressourcen.

Der Zugang zu den Entscheidungsträgern weist wiederum keinen klaren Zusammenhang mit der Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs auf. Während die drei erfolgreichsten Akteure („mehrheitlich“ durchsetzungsfähig) zwar über einen mittelmäßigen bis guten Zugang zu den Entscheidungsträgern verfügen, tun dies auch die weniger durchsetzungsfähigen Akteure. Der Ostausschuss/BDI zeigt erneut ein widersprüchliches Verhältnis zwischen dem Kriterium und der Durchsetzungsfähigkeit.

Schließlich kann man eine gewisse Logik im Verhältnis zwischen der situativen Mobilisierung und der Durchsetzungsfähigkeit erkennen. Die vier Akteure mit hoher Mobilisierung weisen eine gute Durchsetzungsfähigkeit auf („teilweise“ bis „mehrheitlich“). Die beiden Akteure mit schlechter Durchsetzungsfähigkeit („kaum“) sind auch kaum mobilisiert. Aus der Reihe fällt bei der Bewertung dieses Kriteriums lediglich die Fachstelle IJAB, die trotz geringer Mobilisierung eine „mehrheitliche“ Interessendurchsetzung aufweist.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass – obgleich der unterschiedlichen Bedeutung der Kriterien im Einzelnen – bei einigen Akteuren ein moderater Zusammenhang zwischen der gesamten Kriterienausprägung und der Durchsetzungsfähigkeit erkannt werden kann. So haben die drei erfolgreichsten Akteure – nimmt man die geringe Mobilisierung des „halb-staatlichen“ IJAB außer Acht – jeweils nur ein Kriterium im unteren Bereich und drei Kriterien im mittleren oder guten Bereich. Der DRA weist mit schlechter Durchsetzungsfähigkeit und schlechter Kriterienausprägung das klarste Ergebnis auf. Bei den Akteuren mit mittelmäßiger Durchsetzungsfähigkeit sind die Kriterien – in unterschiedlichen Kombinationen – auch gemischt ausgeprägt.

11 Zwischenbilanz II – Außenpolitik als Funktion gesellschaftlicher Interessen

In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse der drei Fallstudien im Lichte der aufgestellten Hypothesen und Vermutungen zur Rolle gesellschaftlicher Akteure im politischen Entscheidungsprozess zusammenfassend dargestellt werden. Die Bedeutung gesellschaftlicher Interessen für die außenpolitischen Präferenzen der Bundesregierung, die Bedeutung verschiedener Kriterien zur Durchsetzungsfähigkeit von gesellschaftlichen Akteuren und schließlich, in Form eines Exkurses, die Art und Weise der gesellschaftlichen Einflussnahme werden im Einzelnen bewertet und Auffälligkeiten diskutiert werden. Insbesondere wird auch auf signifikante Unterschiede zwischen den drei Sachbereichen und zwischen verschiedenen Akteurskategorien hingewiesen, insofern sie zutage getreten sind.

11.1 Repräsentation gesellschaftlicher Interessen im politischen Entscheidungsergebnis?

Zunächst einmal kann festgestellt werden, dass in allen drei Fallbeispielen gesellschaftliche Akteure mobilisiert waren, die ihre Interessen hinsichtlich des Entscheidungsgegenstandes artikuliert haben. Anhand einer umfassenden Medien- und Dokumentenanalyse konnten im Fall aus dem Sachbereich Wirtschaft sieben, im Bereich Sicherheit sechs und im Fall aus dem Gesellschaftsbereich neun mobilisierte Akteure ausgemacht werden. Unterschiede zeigen sich allerdings, wenn man die Mobilisierung genauer betrachtet. So war nur im Fallbeispiel Wirtschaft eine Situation erkennbar, die den Labor-ähnlichen Vorstellungen von Entscheidungsprozessen entspricht: mehrere gesellschaftliche Akteure waren im Vorfeld der politischen Entscheidung unterschiedlich stark mobilisiert. In den beiden untersuchten Fällen aus dem Sachbereich Sicherheit und – etwas weniger ausgeprägt – aus dem Bereich Gesellschaft waren die gesellschaftlichen Akteure nicht in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Entscheidungsergebnis mobilisiert, sondern über einen längeren Zeitraum. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der Entscheidungsprozess etwas länger war – oder er für die gesellschaftlichen Akteure nicht mit einem klaren zeitlichen Horizont erkennbar war. Im Fallbeispiel Sicherheit gab es eine Häufung der Mobilisierungen um externe Ereignisse herum – namentlich der Veröffentlichung einschlägiger Berichte zu dem Thema aus Russland und dem Untergang eines U-Bootes. Diese externen Ereignisse haben mehr Mobilisierungen hervorgebracht als der Aushandlungs- und Entscheidungsprozess, der untersucht wurde. Im Sachbereich Gesellschaft ist außerdem aufgefallen, dass fast nur solche Akteure mobilisiert waren, die dann auch in die neu zu schaffenden Strukturen eingebunden waren. Andere gesellschaftliche Akteure, die thematisch betroffen waren, haben ihre Positionen nicht während, sondern nach dem Entscheidungsprozess artikuliert – sie waren also nicht mit dem Ziel mobilisiert, das Entscheidungsergebnis zu beeinflussen. Während im Gesellschaftsbereich einige Akteure stärker und einige weniger stark mobilisiert waren, wies das Beispiel Sicherheit durchweg nur eine geringe Mobilisierung auf. Man kann aufgrund dieser Befunde zwar nicht klar bestätigen, dass der Sachbereich Wirtschaft generell empfänglicher für gesellschaftlichen Einfluss ist, während der Bereich Sicherheit besonders unzugänglich für gesellschaftliche Akteure ist – wie es in der Literatur immer wie-

der diskutiert wird. Die Ergebnisse hinsichtlich Zeitpunkt und Ausmaß der Mobilisierung weisen aber in diese Richtung.

Wenngleich die fehlende Repräsentativität und die Selektivität der Fallbeispiele keine belastbaren Aussagen in dieser Hinsicht zulassen, soll noch auf den Zusammenhang zwischen der situativen Mobilisierung der gesellschaftlichen Akteure und den beobachteten Aktivitätsphasen der deutschen Russlandpolitik eingegangen werden. So waren im Fallbeispiel der Hermespolitik die gesellschaftlichen Akteure im Jahr 1992 mobilisiert – dem Jahr, das als erste Aktivitätswelle beschrieben wurde (vgl. Abschnitt 6.1). Auch das Fallbeispiel der Jugendzusammenarbeit hat gezeigt, dass die gesellschaftlichen Akteure vor allem im Zeitraum einer Aktivitätsphase der deutschen Russlandpolitik, nämlich zwischen 2002 und 2004, mobilisiert waren. Allerdings waren zum Beispiel 1992 keine Mobilisierungen zum Thema Abrüstungszusammenarbeit feststellbar, obwohl in dem Jahr ein solches Rahmenabkommen geschlossen wurde. Allein das Fallbeispiel Sicherheit zeigt, dass die insgesamt nur bescheidenen Mobilisierungen größtenteils *gerade nicht* in einer der drei Aktivitätsphasen zu beobachten waren, obwohl der Zeitpunkt des politischen Entscheidungsprozesses dies nicht nur zugelassen, sondern geradezu erfordert hätte. Zudem können die Ergebnisse in den beiden Fällen Wirtschaft und Gesellschaft auch mit dem Einwand relativiert werden, dass die gesellschaftlichen Akteure natürlich im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses mobilisiert waren, diesen aber nicht angestoßen haben.

Dabei sind in der Gesamtschau keine Akteurskategorien vorherrschend gewesen. Mobilisiert waren vor allem solche Akteure, die durch die jeweilige Thematik betroffen waren. So waren bei der Hermespolitik 1992 mit Ausnahme der SPD nur Wirtschafts- und Unternehmerverbände aktiv, bei der Verhandlung des Jugendabkommens von 2004 neben politischen Parteien Vereine, Verbände, eine Stiftung, aber auch der Ostausschuss des BDI. Interessanterweise waren im Entscheidungsprozess um das Atom-U-Boot-Entsorgungsprojekt keine Unternehmen oder Wirtschaftsverbände mobilisiert, obwohl das Projekt nachweislich auch eine geschäftliche Bedeutung hatte. Insgesamt betrachtet war jedoch eine breite Palette von mobilisierten gesellschaftlichen Akteuren in den Entscheidungsprozessen zu finden.¹²¹⁹

Die Entscheidungsergebnisse (= Politikpräferenzen der Bundesregierung) aller drei untersuchten Fälle enthielten Positionen beziehungsweise Interessen, die von gesellschaftlichen Akteuren zuvor artikuliert worden waren. Beim Abgleich der jeweiligen Entscheidungsergebnisse mit den gesellschaftlichen Interessen ist aufgefallen, dass kein gesellschaftlicher Akteur seine Interessen vollständig durchsetzen konnte. Andererseits waren nur im Fallbeispiel Hermespolitik gesellschaftliche Akteure mobilisiert, die ihre Interessen überhaupt nicht durchsetzen konnten. Insgesamt fällt der „Erfolg“ der gesellschaftlichen Akteure in den drei untersuchten Fällen unterschiedlich aus: Die schlechteste Durchsetzungsquote hatten die Akteure im Wirtschaftsbereich, bei der Hermespolitik 1992. Hier konnten sich fünf von sieben Akteuren gar nicht oder kaum mit ihren Interessen durchsetzen, die zwei übrigen konnten sich nur „teilweise“, das heißt mit einigen ihrer Interessen, durchsetzen. Im Fallbeispiel Sicherheit, dem Entsorgungsprojekt russischer Atom-U-Boote, ist die Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen deutlich besser: Von den sechs mobilisierten Akteuren konnten vier ihre Interessen teilweise durchsetzen, und zwei immerhin noch ein bisschen („kaum“). Am besten schneiden die Akteure im Fallbeispiel aus dem Bereich Gesellschaft ab: Im Entscheidungsprozess um die

¹²¹⁹ Nicht vorzufinden waren – aber dies kann der Themenausrichtung der drei gewählten Fälle geschuldet sein – Gewerkschaften, politische Stiftungen und Politikberatungsorganisationen.

deutsch-russische Jugendzusammenarbeit gibt es keinen Akteur, der mobilisiert war und sich gar nicht durchsetzen konnte. Zwei von neun Akteuren konnten sich ein bisschen („kaum“) durchsetzen, vier von neun teilweise, und drei von neun sogar mehrheitlich, das heißt mit mehr als der Hälfte ihrer artikulierten Interessen. Es wäre voreilig, dieses Ergebnis pauschal so zu interpretieren, dass bei politischen Entscheidungen in diesem Sachbereich gesellschaftliche Akteure per se mehr Einfluss ausüben könnten. Hier müssen auch die Besonderheiten im gesellschaftlichen Fallbeispiel hinsichtlich Zeitraum und Ausmaß der Mobilisierung berücksichtigt werden, wie weiter oben erläutert wurde. Vielmehr kommt man zu dem Schluss, dass die gesellschaftlichen Akteure – wenn auch in unterschiedlichem Maße – ihre Interessen sehr selektiv in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Die drei Fallbeispiele illustrieren, dass eine Vielzahl von Einzelinteressen in – naturgemäß – breiter angelegten politischen Entscheidungsprozessen einzuwirken versuchen.

Ein weiterer Befund der Analysen ist, dass die gesellschaftlichen Akteure in allen drei Fällen gleichermaßen Interessen artikuliert haben, die sich nicht im Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses wiederfinden. Andererseits enthalten die russlandpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung in den Fallbeispielen Atom-U-Boote und Jugendzusammenarbeit keine Aspekte, die den artikulierten Interessen von gesellschaftlichen Akteure zuwider laufen. Auch bei der Hermespolitik waren nur einige wenige Aspekte des Entscheidungsergebnisses das Gegenteil dessen, was einige Akteure wollten. Mit anderen Worten: Wenngleich nicht alle gesellschaftlichen Interessen in die Politik eingeflossen sind, lief diese den mobilisierten gesellschaftlichen Interessen auch nicht zuwider.

Gleichzeitig, und das ist ein entscheidender Befund, enthält das politische Entscheidungsergebnis in allen drei Fällen Aspekte, die von keinem gesellschaftlichen Akteur artikuliert worden waren. Insofern die angewandten Methoden alle relevanten Interessenartikulationen aus der Gesellschaft erfasst haben, können diese Aspekte also nicht auf gesellschaftliche Interessen zurückgeführt werden. Dieses Ergebnis widerspricht der Kernannahme des Liberalismus, dass das Politikergebnis ausschließlich gesellschaftliche Interessen darstellt und der Staat keine „Eigeninteressen“ hat. Dieser widersprüchliche Befund – wenngleich „nur“ auf drei exemplarischen Fällen beruhend – muss zu der Schlussfolgerung führen, dass der Liberalismus die außenpolitische Entscheidungsfindung nicht vollständig erklären kann. Welche theoretischen und methodischen Konsequenzen dies hat, wird in Kapitel 12 weiter ausgeführt werden.

Zusammenfassend lässt sich die erste Arbeitshypothese anhand der untersuchten drei Fälle bestätigen – allerdings mit dem Einwand, dass die Politikpräferenzen der Bundesregierung einen nicht mit dem Liberalismus erklärbaren Rest beinhalten, der auf methodische, aber auch auf grundlegende theoretische Defizite zurückgeführt werden kann.

11.2 Welche Kriterien bestimmen die Durchsetzungsfähigkeit?

Die durchgeführten Fallstudien sind auch der Frage nachgegangen, inwiefern die in der Literatur diskutierten Kriterien Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Zugang zu den Entscheidungsträgern und situative Mobilisierung entscheidend für die Durchsetzungsfähigkeit von gesellschaftlichen Interessen sind. Die Untersuchungsergebnisse lassen hier nur sehr bescheidene Zusammenhänge erkennen, die aber aufgrund der gewählten Methoden nur exemplarisch und keinesfalls repräsentativ sind:

Das Kriterium der Organisationsfähigkeit von Interessen, welches sich durch ein spezifisches

Ziel einer möglichst kleinen Gruppe von Profiteuren auszeichnet, hatte keinen nachweislichen Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Akteure. In allen drei untersuchten Fällen waren die Ergebnisse bei diesem Kriterium sehr durchmischt. Weder war erkennbar, dass eine schlechte Organisationsfähigkeit zu einer schlechten Durchsetzungsfähigkeit führt, noch umgekehrt. Im Fallbeispiel Sicherheit wurde besonders deutlich, dass die fast allen Akteuren zugeschriebene schlechte Organisationsfähigkeit zu unterschiedlichen Durchsetzungserfolgen geführt hat, sodass dem Kriterium insgesamt keine Bedeutung zugeschrieben werden kann.

Deutlich besser schneidet das Kriterium der Ressourcen ab, welches sich sowohl in Form von Informationen als auch durch (politisches) Druckpotenzial ausdrückt. Im Fallbeispiel Wirtschaft ist ein klarer Zusammenhang zwischen den vorhandenen Ressourcen eines Akteurs und seiner Durchsetzungsfähigkeit erkennbar, während die Beispiele aus den Bereichen Sicherheit und Gesellschaft zumindest eine gewisse Bedeutung des Kriteriums vermuten lassen. Im Fallbeispiel Sicherheit wird deutlich, dass zwar das Vorhandensein von Ressourcen nicht ausreicht, um durchsetzungsfähig zu sein; andererseits verfügten hier fast alle Akteure mit den größten Durchsetzungserfolgen zumindest über mittelmäßig große Ressourcen. Dieser Zusammenhang wird auch durch die Ergebnisse im Fallbeispiel Gesellschaft bestätigt. Außerdem war das Kriterium im Fallbeispiel aus dem Bereich Sicherheit das einzige, dem überhaupt eine Bedeutung beigemessen werden konnte. Daher kann festgehalten werden, dass die Durchsetzungsfähigkeit eines gesellschaftlichen Akteurs durch vorhandene Ressourcen vermutlich positiv beeinflusst wird.

Das Kriterium des Zugangs zu den Entscheidungsträgern zeigt in den drei untersuchten Fällen eine unterschiedlich starke Bedeutung für die Durchsetzungsfähigkeit der gesellschaftlichen Akteure: Während im Fallbeispiel Wirtschaft eine klare Zuordnung zwischen guter/schlechter Kriterienausprägung und guter/schlechter Durchsetzungsfähigkeit möglich ist, weisen im Fall aus dem Bereich Sicherheit die Akteure mit dem besseren Zugang zu den Entscheidungsträgern leicht schlechtere Durchsetzungserfolge auf. Im Beispiel aus dem gesellschaftlichen Bereich ist wiederum zumindest ein einseitiger Zusammenhang erkennbar: die Akteure mit guter Durchsetzungsfähigkeit weisen auch eine gute bis mittelmäßige Kriterienausprägung auf, während umgekehrt das Vorhandensein eines guten Zugangs zu den Entscheidungsträgern nicht unbedingt zu guten Durchsetzungserfolgen führt. Die Bedeutung des Kriteriums ist also insgesamt nicht klar bestimmbar.

Deutlicher sind die Ergebnisse hinsichtlich des Kriteriums der situativen Mobilisierung, welchem eine gewisse Bedeutung zugeschrieben werden kann. In beiden Fällen aus den Sachbereichen Wirtschaft und Gesellschaft fielen – mit einer Ausnahme – am oberen und unteren Rand der Durchsetzungsfähigkeit jeweils die entsprechend guten/schlechten Ausprägungen des Kriteriums zusammen. Lediglich im unteren Mittelbereich der Durchsetzungsfähigkeit im Fallbeispiel Wirtschaft variieren die Akteure von geringer bis hoher situativer Mobilisierung. Im Fallbeispiel Sicherheit war zumindest kein widersprüchliches Ergebnis zu verzeichnen: Das Kriterium hatte schlicht keinen nachweislichen Einfluss auf die leicht unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der gleichermaßen gering mobilisierten Akteure. Es muss festgehalten werden, dass in allen drei Fällen ersichtlich wurde, dass die Akteure mit mittelmäßiger oder guter Durchsetzungsfähigkeit auch fast durchweg mittelmäßig oder stark mobilisiert waren. Daher kann dem Kriterium eine gewisse Bedeutung bescheinigt werden.

In der Betrachtung der Kriterien im Gesamten beziehungsweise von Kriterienkombinationen kann kein eindeutiger Befund vorgelegt werden. Allerdings kann insbesondere am oberen und am un-

teren Rand der Durchsetzungsfähigkeit ein Zusammenhang mit einer insgesamt eher positiven beziehungsweise eher negativen Kriterienausprägung eines Akteurs erkannt werden. Dies zeigt sich besonders im Fallbeispiel aus dem Wirtschaftsbereich, wo gemischte und nicht eindeutige Kriterienausprägungen nur im mittleren Bereich der Durchsetzungsfähigkeit vorkommen. Ähnlich, wenn auch etwas moderater, fielen die Ergebnisse im Sachbereich Gesellschaft aus. Widersprüchliche Ergebnisse im Sinne von überwiegend guten Kriterienausprägungen und schlechter Durchsetzungsfähigkeit oder umgekehrt gab es im Fallbeispiel Wirtschaft und im Bereich Gesellschaft jeweils nur einmal – beide Male fielen überwiegend gute Kriterien mit einer eher schlechten Durchsetzungsfähigkeit zusammen. Dies könnte immerhin bedeuten, dass – ähnlich wie bereits bei einigen Kriterien im einzelnen betrachtet – zwar eine gute Kriterienbilanz nicht unbedingt Durchsetzungserfolge garantiert, dass aber umgekehrt eine gute Durchsetzungsfähigkeit mit einer insgesamt schlechten Kriterienausprägung nicht wahrscheinlich ist. Das Fallbeispiel aus dem Bereich der Sicherheitspolitik kann diese Zusammenhänge zwar nicht bestätigen, allerdings auch nicht widerlegen: Hier, wo die Kriterienausprägung überwiegend negativ beziehungsweise schwach war und bereits die Betrachtung einzelner Kriterien zu keinen klaren Aussagen geführt hat, konnte auch in der Gesamtschau der Kriterien kein klarer Zusammenhang erkannt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die aufgestellte Arbeitshypothese nur teilweise bestätigt werden kann. Die nachweisbaren positiven Einflüsse auf die Durchsetzungsfähigkeit eines gesellschaftlichen Akteurs betreffen nur zwei der vier untersuchten Kriterien – namentlich die Ressourcen und die situative Mobilisierung –, und können in Anbetracht der vorhandenen Ausnahmen und teilweise gemischten Ergebnisse nur als moderat bezeichnet werden. In nur zwei von den drei Fällen (Wirtschaft und Gesellschaft) konnte gezeigt werden, dass eine gute Durchsetzungsfähigkeit mit der überwiegend positiven Ausprägung aller Kriterien einhergehen muss. Umgekehrt wurde auch deutlich, dass eine gute Kriterienausprägung noch lange nicht zu einer guten Durchsetzungsfähigkeit führt, also auch andere Kriterien und Faktoren eine wichtige Rolle spielen können, die hier nicht untersucht wurden. Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass die ohnehin nur bescheidenen Zusammenhänge dadurch relativiert werden müssen, dass die Bewertung der Akteure hinsichtlich der Kriterien mangels klarer quantitativer oder qualitativer Anhaltspunkte sehr subjektiv ist.

Exkurs: Direkte und indirekte Einwirkung auf politische Entscheidungsträger?

Schließlich haben die gewählten Fallstudien auch Ergebnisse hinsichtlich der Art und Weise gesellschaftlichen Einflusses hervorgebracht, wenngleich diese Fragen aus praktischen und methodischen Gründen nicht systematisch, in Form von Arbeitshypothesen, bearbeitet werden konnten. Es soll noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die folgenden Ausführungen nicht auf einer umfassenden Prozessanalyse beruhen, sondern „Nebenprodukte“ der vorgenommenen Kongruenzanalyse sind. Daher können sie zwar die Forschung mit empirischem Anschauungsmaterial bereichern, aber nicht den Anspruch erheben, Nachweise für theoretische Annahmen zu sein.¹²²⁰ Mit Blick auf die fachwissenschaftliche Diskussion um das „Wie“ des gesellschaftlichen Einflusses in außenpolitischen Prozessen

¹²²⁰ Vgl. die Ausführungen dazu in Abschnitt 7.3 und 7.4.

sollen die Ergebnisse im folgenden kurz dargestellt werden.

Wie sieht es *erstens* mit der Vermutung aus, dass die gesellschaftlichen Akteure versuchen, auf die außenpolitischen Entscheidungsträger direkt einzuwirken? Waren die Ministerialbürokratie und die Regierungsparteien dabei die wichtigsten Adressaten gesellschaftlichen Einflussstrebens? Sind Unterschiede zwischen den verschiedenen Akteurskategorien oder Sachbereichen erkennbar? Zunächst einmal kann festgestellt werden, dass in den drei untersuchten Fällen tatsächlich gesellschaftliche Akteure auf die politischen Entscheidungsträger einzuwirken versuchten, um ihre Interessen geltend zu machen – allerdings verglichen mit den indirekten Einflussmöglichkeiten (siehe weiter unten) nur in einem bescheidenen Umfang. Die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger wurde im Fallbeispiel Gesellschaft besonders intensiv genutzt: Hier haben acht von neun Akteuren die verschiedenen Formen der direkten Einflussnahme genutzt, die meisten von ihnen sogar mehrfach. Dahingegen konnten in den Fällen aus den Bereichen Wirtschaft und Sicherheit deutlich weniger Versuche beobachtet werden, auf die politischen Entscheidungsträger direkt einzuwirken. Die direkten Einwirkungsversuche fanden im Fall aus dem Bereich Wirtschaft ganz klar während des politischen Entscheidungsprozesses statt. Im Fallbeispiel Gesellschaft waren sie zeitlich schon weiter gestreut; im Fallbeispiel Sicherheit ziehen sie sich, wie die Mobilisierung insgesamt, über einen längeren Zeitraum hin.¹²²¹

Grundsätzlich waren dabei alle Akteurskategorien – Wirtschaftsverbände, NGOs und Vereine, Stiftungen, politische Parteien – gleichermaßen aktiv. Unterschiede waren allerdings hinsichtlich der Adressaten und der Form der Einflussnahme erkennbar: Die mobilisierten Wirtschaftsverbände haben sich, in der Regel in Form von Positionspapieren und Briefen an die Minister, direkt an die Bundesregierung beziehungsweise einzelne Ministerien gewandt. Für sie war die Ministerialbürokratie wichtigster Adressat ihrer Einflussnahme. Auf der anderen Seite waren auch dauerhafte Verbindungen zwischen Ministerien, insbesondere dem Wirtschaftsministerium, und den großen Wirtschaftsverbänden erkennbar. So sind letztere im Fallbeispiel Wirtschaft vom Ministerium um Stellungnahmen gebeten worden. Auch die politischen Oppositionsparteien, die in den Fallbeispielen Sicherheit und Gesellschaft mobilisiert waren, wandten sich in Form von Großen und Kleinen parlamentarischen Anfragen an die jeweilige Bundesregierung. Sie nutzten damit die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über die Regierung. Die einzige Nichtregierungsorganisation, die sich mit ihren Vorschlägen direkt an die Bundesregierung gewandt hat und darüber hinaus an den bilateralen Verhandlungen beteiligt wurde, war der Petersburger Dialog e.V. und mit ihm das sein Sekretariat tragende Deutsch-Russische Forum. Hier muss allerdings in Erinnerung gerufen werden, dass der Petersburger Dialog aufgrund seiner Entstehungsgeschichte, seiner prominenten Besetzung und Finanzierung als halb-staatlicher Akteur betrachtet werden muss. Die Bellona-Stiftung, einzige weitere NGO, welche direkte Einflusskanäle auf die Entscheidungsträger nutzte, wandte sich nicht an die Bundesregierung, sondern verfügte „nur“ über Kontakte zu Bundestagsabgeordneten. Ihre Expertise wurde zwar auch von der jeweiligen Bundesregierung aufgegriffen. Fraglich ist aber, ob nicht eher die Politiker den Kontakt zur Bellona-Stiftung gesucht haben (Informationen) als umgekehrt die Bellona-Stiftung zu den Politikern (Lobbying). Insofern bleibt festzuhalten, dass in den untersuchten drei Fällen nur die Wirtschaftsvertreter und die politischen Oppositionsparteien auf die Regierung und ihre Ministerien einzuwirken ver-

¹²²¹ Vgl. die Ausführungen dazu in Abschnitt 11.1.

suchten, die damit insgesamt wichtigste Adressaten der gesellschaftlichen Einflussnahme waren.

Das Parlament selbst wurde, wie eben geschildert und mit der genannten Einschränkung, nur von der Bellona-Stiftung als Adressat genutzt. Es ist vielmehr von den politischen Oppositionsparteien als Forum für ihre Positionsbekundungen genutzt worden, indem sie ihre Entschließungsanträge – oft auch fraktionsübergreifend – dort verabschiedeten. Der Auswärtige Ausschuss oder andere Ausschüsse des Bundestages sind in keinem der drei Fallbeispiele als Adressat gesellschaftlichen Einflusses in Erscheinung getreten. Ebenso wenig nachweisbar waren gesellschaftliche Interessenartikulationen gegenüber der Koalitionsrunde beziehungsweise den Regierungsparteien. Dies könnte heißen, dass diesen Institutionen keine große Bedeutung im außenpolitischen Entscheidungsprozess zukommt. Andererseits ist wahrscheinlicher, dass die gesellschaftlichen Einwirkungsversuche auf diese Gremien mit den angewandten Methoden nicht erfassbar waren, weil sie überwiegend im informellen und nicht-öffentlichen Bereich liegen.

Die Bedeutung der Einflussnahme auf die Ministerialbürokratie wird dadurch unterstrichen, dass in den drei untersuchten Fallbeispielen auch beobachtet werden konnte, dass gesellschaftliche Akteure von den politischen Entscheidungsträgern in Verhandlungs- und Reisedelegationen und andere Formen des institutionalisierten Dialogs (Arbeitsgruppen, Gremien) eingebunden wurden, die in der Regel von den Ministerien organisiert und „verwaltet“ werden: im Fallbeispiel der Hermespolitik der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft, und im Fallbeispiel der Jugendzusammenarbeit der Petersburger Dialog e.V., das Deutsch-Russische Forum, die Robert Bosch Stiftung und der Ostausschuss des BDI. Im Fallbeispiel aus dem Sachbereich Sicherheit konnte diese Form des direkten Einwirkens gesellschaftlicher Akteure auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess nicht nachgewiesen werden.

Berücksichtigt man nicht nur die Quantität, sondern auch die soeben erläuterten Unterschiede in der Form des direkten Einflussstrebens, so muss man feststellen, dass der Sachbereich Sicherheit kaum direkte Einwirkungsversuche gesellschaftlicher Akteure vorzuweisen hatte. Denkbare Erklärungen dafür – „geschlossener“ Entscheidungsprozesse, fehlendes Informations- und Druckpotenzial der mobilisierten Akteure oder ihr „public goods“-Problem (nukleare Sicherheit, saubere Umwelt) – können hier nur genannt, nicht jedoch glaubhaft ausgeführt werden.

Zusammenfassend wird festgehalten, dass Versuche direkter Einflussnahme in den drei untersuchten Fällen beobachtet werden konnten, allerdings in bescheidenem Maße. Während die Regierungsparteien und die Koalitionsrunde ebenso wie der Bundestag und sein Auswärtiger Ausschuss keine nachweisliche Bedeutung hatten, war die Ministerialbürokratie wichtigster Adressat gesellschaftlichen Einflussstrebens. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass der Sachbereich Sicherheit weniger direkte Einflussnahme aufwies als die Sachbereiche Wirtschaft und Gesellschaft. Außerdem ist die Untersuchung in mehreren Punkten an methodische Grenzen gestoßen: hinsichtlich möglicher informeller beziehungsweise weniger öffentlicher Beziehungen – beispielsweise im Umfeld der Regierungsparteien und der Koalitionsrunde. Aber auch in Bezug auf die Frage, inwiefern nicht die gesellschaftlichen Akteure auf die politischen Entscheidungsträger zugegangen sind (Lobbying), sondern die Politiker auf die gesellschaftlichen Akteure – um von deren Informationen und ihrer Brückenfunktion in den gesellschaftlichen Raum zu profitieren.

Wie sieht es nun *zweitens* mit den Bemühungen gesellschaftlicher Akteure aus, indirekt Einfluss auf politische Entscheidungsträger zu üben? Versuchen sie, durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit auf die Themensetzung (agenda-setting) und das öffentliche Meinungsklima entsprechend ihren Inter-

essen einzuwirken?

Die Ergebnisse der drei untersuchten Fälle legen nahe, dass die indirekte Einflussnahme für die mobilisierten gesellschaftlichen Akteure eine stärkere Bedeutung hatte, als direkte Einwirkungen auf Entscheidungsträger. Während im Fallbeispiel Wirtschaft alle mobilisierten Akteure in Medien und Öffentlichkeit aktiv waren, waren es im Fallbeispiel Sicherheit fünf von sechs und im Fallbeispiel Gesellschaft sechs von neun Akteuren. Wie bereits in Abschnitt 11.1 zur generellen Mobilisierung der Akteure ausgeführt, liegen die Aktivitäten hinsichtlich Medien- und Öffentlichkeitsarbeit nur im Fallbeispiel Wirtschaft ganz klar im zeitlichen Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses und sind in den beiden anderen Fällen zeitlich breiter gestreut.

Gemessen am Zeitpunkt der Aktivitäten und ihrem Inhalt ging es den gesellschaftlichen Akteuren in allen drei Fallbeispielen weniger um die Themensetzung (agenda-setting) im öffentlichen Diskurs, sondern vielmehr um die inhaltliche Positionierung innerhalb eines bereits bestehenden politischen Entscheidungsprozesses. Die intensive mediale Diskussion in der Hermespolitik im Sommer 1992, an der sich alle mobilisierten Akteure auch beteiligt haben, hat durchaus Spuren in dem Kabinettsbeschluss vom September hinterlassen. Dies konnte in den beiden anderen Fallbeispielen nicht beobachtet werden. Dennoch haben die meisten mobilisierten Akteure versucht, ihre Positionen über die Medien zu artikulieren, wenngleich sie natürlich nicht alle in das politische Entscheidungsergebnis eingeflossen sind.

Zwischen den Akteurskategorien sind deutliche Unterschiede zutage getreten. Am meisten hielten sich die politischen Oppositionsparteien bei der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit zurück. Sie haben in den Fällen Wirtschaft und Sicherheit am wenigsten, im Fall Gesellschaft gar keine Aktivitäten gezeigt. Die mobilisierten Wirtschaftsverbände waren am meisten mit Wortmeldungen in der Presse zu finden. So war das Fallbeispiel Wirtschaft das einzige, in dem eine lebendige mediale Debatte während des Entscheidungsprozesses zu erkennen war.

Dahingegen haben sich die Vereine, Verbände, NGOs und Stiftungen in den Fallbeispielen Sicherheit und Gesellschaft stärker mit Studien und Berichten, Konferenzen und Workshops sowie weiteren konkreten Aktivitäten in die Öffentlichkeit gebracht. Sie waren zwar auch mit ihren Positionen und Wortmeldungen in den Medien zu finden, allerdings seltener als die Akteure aus der Wirtschaft und auch zeitlich unabhängiger von der politischen Entscheidungsfindung. Die NGOs glichen also ihre Zurückhaltung bei der direkten Einwirkung auf die politischen Entscheidungsträger nicht mit mehr breit angelegter Medienarbeit aus, sondern eher mit Informationen und Maßnahmen, die sich an ein enges Fachpublikum richteten.

Auffällig sind wiederum die insgesamt schwachen Aktivitäten im Sachbereich Sicherheit. In dem untersuchten Fallbeispiel zur Entsorgung russischer Atom-U-Boote kam es nicht einmal zu einer wirklichen Mediendebatte, und außerdem waren die medialen Präsenzen der wenigen mobilisierten Akteure über einen langen Zeitraum gestreut. Eine bewusste Medien- und Öffentlichkeitsarbeit kann den gesellschaftlichen Akteuren daher kaum zugeschrieben werden. Auch haben die NGOs, obwohl das eines ihrer Kerngeschäfte ist, keine Öffentlichkeitsarbeit in Form von Kampagnen betrieben – sie waren schlichtweg zu wenig mobilisiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gesellschaftlichen Akteure in den untersuchten Fällen versuchten, über Medien- und Öffentlichkeitsarbeit den politischen Entscheidungsprozess indirekt zu beeinflussen. Dabei spielt aber die Beeinflussung des Meinungsklimas eine stärkere Rolle als die

Themensetzung, und die Medien waren für die Wirtschaftsakteure offenbar wichtiger als für NGOs oder die politischen Oppositionsparteien. Grundsätzlich muss bei der Bewertung der hier zur Diskussion stehenden Fragen – ebenso wie bei der direkten Einflussnahme – berücksichtigt werden, dass nicht Untersuchung nicht den Anspruch erheben kann, ein vollständiges Bild der Aktivitäten nachzuzeichnen. So muss offen bleiben, inwiefern Medienvertreter auf die gesellschaftlichen Akteure zugegangen sind, um entsprechend der Nachrichtenlage Beiträge anzufertigen – oder aber die gesellschaftlichen Akteure versuchten, sich und ihre Interessen in den Medien zu platzieren.

Schließlich soll noch *drittens* resümiert werden, inwiefern Zusammenhänge zwischen direkter und indirekter Einflussnahme zutage getreten sind. Tatsächlich ist auf den ersten Blick innerhalb der jeweiligen Fallbeispiele ein „kompensatorischer Effekt“ von direkter und indirekter Einflussnahme erkennbar: Im Fallbeispiel Wirtschaft wurde eine beschränkte aktive Einflussnahme und eine starke mediale Aktivität der gesellschaftlichen Akteure beobachtet; im Fallbeispiel Gesellschaft waren starke direkte Einflussversuche und eine weniger starke und zudem zeitlich gestreutere Medienaktivität sichtbar; und schließlich zeigte das Fallbeispiel Sicherheit bei so gut wie ausbleibender direkter Einflussnahme eine sichtbare Aktivität der gesellschaftlichen Akteure bei den Möglichkeiten indirekter Einflussnahme. Allerdings muss dieser erste Eindruck durch eine Reihe von Beobachtungen ergänzt werden: Zum einen wurden die indirekten Einflussmöglichkeiten in allen drei Fällen stärker genutzt als die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme. Dies kann eine stärkere Bedeutung der indirekten Einflussnahme bedeuten, aber auch – erneut – die erschwerte Zugänglichkeit direkter Einflussnahmen für die Forschung unterstreichen. Außerdem wurde deutlich, dass die gesellschaftlichen Akteure mit ihrer Medien- und Öffentlichkeitsarbeit in den untersuchten Fällen weniger auf die Themensetzung (agenda-setting) abzielten, denn auf die Beeinflussung des Meinungsklimas in einem bereits initiierten Entscheidungsprozess. Das heißt, in dieser Hinsicht ist die „Medienmacht“ der gesellschaftlichen Akteure offenbar begrenzter als gelegentlich angenommen. Schließlich deutet die Untersuchung auf einen interessanten Aspekt hinsichtlich der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure hin: Die mobilisierten Akteure aus der Wirtschaft waren sowohl bei der direkten Einflussnahme auf die Ministerialbürokratie als auch bei der medialen Präsenz führend. NGOs hingegen haben ihre Zurückhaltung bei der direkten Einflussnahme nicht mit mehr medialer Präsenz kompensiert, sondern mit Informationen und Maßnahmen für ein enges Fachpublikum und Gleichgesinnte: mit Studien, Berichten, Konferenzen und Workshops. Dies widerspricht der verbreiteten Annahme, NGOs würden ihre fehlenden direkten Kontakte zu Entscheidungsträgern mit mehr Medien- und Öffentlichkeitsarbeit auszugleichen versuchen. Somit kann zusammenfassend in dieser Arbeit kein klarer Mechanismus erkannt werden, nach dem gesellschaftliche Akteure in den jeweiligen Sachbereichen oder je nach Akteurskategorie bestimmte Einflussmöglichkeiten bevorzugt nutzen können und wollen oder eben nicht. Vielmehr bieten diese Fragen zahlreiche Möglichkeiten der weiteren empirischen Forschung.

12 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Schlusskapitel soll noch einmal zusammengefasst werden, welche Entwicklungen in der deutschen Russlandpolitik festgestellt werden konnten und welchen Erklärungswert der liberale Ansatz der Außenpolitikforschung dabei aufweisen konnte. Dabei wird auch ein Bogen zur aktuellen Weiterentwicklung der deutschen Russlandpolitik in den Legislaturperioden der Regierung Angela Merkel geschlagen, um die Ergebnisse in ihrem aktuellen Kontext zu bewerten. Außerdem werden die methodischen und theoretischen Defizite, die während der Analyse hervorgetreten sind, noch einmal benannt und im Hinblick auf die weitere Außenpolitikforschung diskutiert werden. An gegebener Stelle werden auch alternative Erklärungsansätze aufgegriffen. Schließlich wird auf die Potenziale verwiesen, die eine komplexe, komplementäre theoretisch-analytische Herangehensweise gegenüber einer konkurrierenden aufweist.

12.1 Ergebnisse: Neue deutsche Außenpolitik?

12.1.1 Neue Orientierung nach Osten?

Die detaillierte Betrachtung der Entwicklung der deutschen Russlandpolitik von 1991 bis 2005 hat gezeigt, dass weder eine stetig wachsende Zuwendung nach Russland noch eine „Ökonomisierung“ der Beziehungen zu Russland stattgefunden hat.¹²²² Eine neue „Orientierung nach Osten“, die einige Autoren dem vereinigten Deutschland prophezeit haben, kann der deutschen Außenpolitik damit nicht bescheinigt werden. Auch der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder kann nicht pauschal eine verstärkte Ost-Orientierung im Vergleich zur christlich-liberalen Vorgängerregierung zugeschrieben werden. Eine stärkere außenpolitische Zuwendung der Regierung Gerhard Schröder zu Russland konnte erst in ihrer zweiten Legislaturperiode (ab 2002) beobachtet werden. Die Entwicklung der Intensität der deutschen Russlandpolitik stellt vielmehr ein ständiges Auf und Ab dar, in dem sich Aktivitätsphasen mit eher „ruhigen“ Phasen abwechseln. Phasen verstärkter Aktivität gegenüber Russland wurden um das Jahr 1992, zwischen 1998 und 2000 und von 2002 bis 2004 beobachtet.

Diese Entwicklung und ihre Ursachen kann man ganz unterschiedlich interpretieren. Zum einen kann man die Entwicklung schlicht auf die jeweiligen historischen Umstände zurückführen, die zunächst stark durch die Umbrüche 1989-1991 in Deutschland wie in Russland geprägt waren:¹²²³ Zu Beginn der 1990er Jahre fand eine Phase der Grundsteinlegung statt, die dazu diente, deutsch-sowjetische Abkommen zu erneuern beziehungsweise Rahmenabkommen zu schließen. Die zweite Aktivitätsphase von 1998 bis 2000 war deutlich schwächer ausgeprägt und hing noch mit der Belebung der deutsch-russischen Beziehungen unter der Regierung Helmut Kohl zusammen – welche damit versucht haben könnte, dem zunehmenden Abgleiten Russlands in eine wirtschaftliche und politische Bedeutungslosigkeit in Europa entgegen zu wirken. So fanden im Juni 1998 die ersten deutsch-russischen Regierungskonsultationen statt, welche zahlreiche Abkommen und in die Folgejahre hineinreichende Kooperationen nach sich zogen. Die Regierung Gerhard Schröder hielt sich ab 1998 auf politischer

¹²²² Siehe dazu das Zwischenfazit I in Kapitel 6.

¹²²³ Ausführlicher zu diesem Interpretationsversuch vgl. die Zwischenbilanz I in Kapitel 6.

Ebene zunächst erkennbar zurück, strebte einen Stilwechsel an und war schlichtweg mit anderen Dingen „beschäftigt“ – unter anderem der Krise in Jugoslawien und dem Nizza-Vertrag. Die Wiederbelebung der deutschen Russlandpolitik ab 2002 kann man auf die verbesserten Rahmenbedingungen auf russischer Seite und die Bereitschaft auf beiden Seiten zurückführen, die Potenziale der Zusammenarbeit nun besser zu nutzen, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Ergebnisse der vorgenommenen deskriptiven Analyse zeigen auch, welche Rolle die administrative Routine in der Außenpolitik spielen kann – so fand die fachliche, ministerielle Zusammenarbeit trotz unterschiedlicher Phasen der „hohen Politik“ relativ kontinuierlich statt.

Wie weiter unten gezeigt wird, konnte der liberale Außenpolitikansatz in der vorliegenden Studie die aufgezeigten Aktivitätsentwicklungen mit der Mobilisierung von gesellschaftlichen Akteuren jedenfalls nicht erklären – mit der Einschränkung, dass dies wegen der geringen Zahl der untersuchten Fälle auch kaum möglich gewesen wäre. Es spricht einiges dafür, die reale wirtschaftliche und politische Entwicklung Russlands sowie seine außenpolitische Orientierung heranzuziehen und damit sowohl die eher schwachen als auch die intensiven Phasen der deutschen Russlandpolitik zu erklären.¹²²⁴ SINGHOFFEN (2006) sieht die Ursache für das stete Auf und Ab in der Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität in den deutsch-russischen Beziehungen seit 1990 – ein Erklärungsversuch, der allerdings schwer empirisch nachprüfbar sein dürfte. SPANGER (2005) erkennt bereits ein Muster von „Kontinuität der Diskontinuität“: Nach einem „frostigen Beginn“ habe sich bislang – mangels gesellschaftlicher und institutioneller Verflechtung – stets eine enge Allianz an der Staatsspitze gebildet, sowohl unter Kohl/Genscher bzw. Kohl/Kinkel zwischen 1983 und 1998 als auch unter Schröder/Fischer 1998 bis 2005. Ob dies tatsächlich langfristig ein Muster der deutschen Russlandpolitik sein könnte und welche Rolle die fehlende gesellschaftliche Durchdringung und institutionelle Vernetzung dabei spielt, werden nur weitere Arbeiten mit längeren Untersuchungszeiträumen zeigen können. Wie die Konjunkturentwicklung der deutschen Russlandpolitik letztlich zu interpretieren ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Es kann allerdings festgehalten werden, dass auch die Legislaturperioden der Regierung Angela Merkel von 2005 bis 2009 und seit 2009 dieses Aktivitätsmuster fortsetzen, wie weiter unten kurz erläutert wird.

Die Gesamtschau der deutschen Russlandpolitik von 1991 bis 2005 hat auch ergeben, dass die von einigen Autoren behauptete Verschiebung der Prioritätensetzung zugunsten der Wirtschaftskooperation und zu Lasten von Transformations- und Demokratisierungszielen weder über den gesamten Untersuchungszeitraum noch speziell in den Legislaturperioden der Regierung Gerhard Schröder nachgewiesen werden konnte.¹²²⁵ Die inhaltlichen Prioritäten der deutschen Russlandpolitik haben über den Untersuchungszeitraum eine erstaunliche Gleichmäßigkeit der drei gewählten Sachbereiche Wirtschaft, Sicherheit und Gesellschaft gezeigt; eine sich abzeichnende Schwerpunktsetzung war nicht erkennbar. Auch die beobachteten Aktivitätsphasen haben sich in allen drei Bereiche gleichermaßen gezeigt. Allerdings, und hier muss ein methodisches Problem bereits angerissen werden, erfasst die gewählte quantitative Operationalisierung von außenpolitischem Handeln mit den gewählten Indikatoren eventuell nicht eine Entwicklung, die hier als „gefühlte Ökonomisierung“ bezeichnet werden soll.¹²²⁶

¹²²⁴ Solche Versuche unternehmen unter anderem Smyser (2000) und Schwarz (2001).

¹²²⁵ Vgl. die Ausführungen zum Literaturstand und insbesondere Adomeit 2005a, Bastian/Götz 2005, Götz 2004, Overhaus 2000 und 2004a sowie Siegert 2004 und 2004a.

¹²²⁶ Dazu ausführlich vgl. Abschnitt 6.2.

Darunter werden drei beobachtete Phänomene gefasst, die sich tatsächlich in den rot-grünen Legislaturperioden verstärkt zeigten: die politische Patronage von wirtschaftlichen Kooperationsprojekten, die Abkehr von Transformationshilfen zugunsten der Handels- und Investitionsförderung, und schließlich die stärkere mediale Wahrnehmung der wirtschaftlichen Kooperation zu Lasten der sonstigen Kooperationsfelder mit Russland. Diese Beobachtungen werfen die Frage auf, ob die gewählten Methoden, namentlich die vorgenommene Operationalisierung von „Außenpolitik“, für die Bewertung der inhaltlichen Ziel- und Schwerpunktsetzungen von Außenpolitik ausreichen. Diese Frage soll weiter unten diskutiert werden. Festzuhalten bleibt, dass die vorliegende Außenpolitikanalyse keine thematische Verschiebung der deutschen Russlandpolitik hin zur Wirtschaftskooperation aufzeigen konnte.

Im Ergebnis muss konstatiert werden, dass in der deutschen Russlandpolitik von 1991 bis 2005 sowohl in Quantität als auch in Qualität eher Kontinuität als Veränderung erkennbar ist. Weder hat Russland über die Zeit einen erkennbar größeren Platz in der deutschen Außenpolitik eingenommen, noch hat es sich zu einem prioritären Wirtschaftspartner entwickelt, dessen unterentwickelte demokratische Strukturen in Kauf genommen werden. Die Fortführung dieser Entwicklungslinien ist auch seit der Regierungsübernahme von Angela Merkel im Herbst 2005 erkennbar. Wenngleich im Stil etwas moderater und weniger medienwirksam, setzte die Russlandpolitik der Regierung Angela Merkels fort, was die Regierung Gerhard Schröders aufgebaut hatte: regelmäßige Konsultationen auf der Ebene der Staatsspitze, kontinuierliche fachliche Zusammenarbeit der Ministerien, die Förderung der sich weiterhin dynamisch entwickelnden Handels- und Investitionsbeziehungen, und Fortführung der Sicherheitskooperation und der Zusammenarbeit im gesellschaftlichen Bereich. Im Gegensatz zu den beiden vorigen Bundeskanzlern hat es unter Angela Merkel nicht einmal eine übergangsweise Zurückhaltung gegeben. Erkennbar ist zwar, dass seit der Amtsübernahme von Angela Merkel die Zahl der neu geschlossenen Abkommen und die Erschließung neuer Kooperationsfelder zurückgegangen ist. Dies kann aber darauf zurückgeführt werden, dass die Fülle der Themen und Projekte der deutsch-russischen Zusammenarbeit seit der letzten Aktivitätsphase unter der rot-grünen Regierung erst einmal ausgeschöpft ist und umgesetzt werden muss. Abgesehen von konjunkturellen Phasen, die auch durch das allgemeine internationale Geschehen bestimmt werden, ist weder eine Reduktion oder Verstärkung des russlandpolitischen Engagements noch eine andere inhaltliche Ausrichtung erkennbar.

12.1.2 Außenpolitik als Verhandlungssache gesellschaftlicher Akteure?

Ein zweites Erkenntnisinteresse der Arbeit bestand darin, exemplarisch den Erklärungswert des liberalen Außenpolitikansatzes zu überprüfen. Wird die Außenpolitik durch gesellschaftliche Kräfte angetrieben? Ist das Politikverständnis des Liberalismus haltbar, wonach Außenpolitik das Ergebnis eines gesellschaftlichen Kräftespiels ist? Ist – wie in der Literatur teilweise argumentiert wird – Außenpolitik inzwischen gar zur Verhandlungssache und zum Spielball gesellschaftlicher Gruppen geworden? Haben sich die außenpolitischen Entscheidungsprozesse durch eine Zunahme an beteiligten (privaten) Akteuren unter verstärkter medialer Beobachtung verkompliziert? Die Antworten auf diese Fragen fallen gemischt aus. Die Arbeit erhebt nicht den Anspruch, den liberalen Ansatz zu bestätigen oder zu widerlegen, oder ihn mit anderen außenpolitischen Theorien zu vergleichen. Dies war auch durch die Wahl von drei exemplarischen Fallbeispielen außenpolitischer Entscheidungen nicht vorgesehen. Vielmehr sollte gezeigt werden, welche Sachverhalte durch den liberalen Ansatz plausibel dargestellt wer-

den können und welche wiederum nicht.

Zunächst einmal muss konstatiert werden, dass in allen untersuchten russlandpolitischen Entscheidungsprozessen gesellschaftliche Akteure mobilisiert waren, und diese sowohl direkt auf die außenpolitischen Entscheidungsträger eingewirkt haben als auch indirekt über Medien- und Öffentlichkeitsarbeit aktiv waren. Die Versuche direkter Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsträger konnten dabei nur in einem bescheidenem Maße beobachtet werden, und sie konzentrierten sich auf die Ministerialbürokratie. Offen muss bleiben, inwiefern informelle Beziehungsgeflechte eine Rolle gespielt haben, und inwieweit tatsächlich die gesellschaftlichen Akteure auf die politischen Entscheidungsträger einzuwirken versuchten – oder aber umgekehrt die Politik auf die gesellschaftlichen Akteure zugegangen ist, um deren Ressourcen zu nutzen. Die gleiche Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Rolle von Medien und Öffentlichkeit in den untersuchten politischen Entscheidungsprozessen: zwar konnten – in unterschiedlich starkem Ausmaß – mediale Präsenzen der gesellschaftlichen Akteure beobachtet werden. Es bleibt aber unklar, inwiefern diese auf die Initiative der Journalisten oder der gesellschaftlichen Akteure zurück ging. Interessanterweise wurden die Medien in den drei untersuchten Fällen nicht zur Themensetzung (agenda-setting) genutzt, sondern „lediglich“ zur Artikulation der jeweiligen Interessen in einem bereits laufenden Entscheidungsprozess, teils in überraschend nüchterner Form.

Insgesamt ist angesichts des beobachteten Ausmaßes und der Formen der Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure in allen untersuchten Fallbeispielen nicht erkennbar, dass gesellschaftliche Akteure den Anstoß für außenpolitische Entscheidungsprozesse gegeben haben. In zwei der drei untersuchten Fälle – aus den Sachbereichen Sicherheit und Gesellschaft – lassen Zeitpunkt, Art und Ausmaß der Mobilisierung der gesellschaftlichen Akteure sogar vermuten, dass sie nicht unbedingt die treibenden Kräfte im eigentlichen politischen Entscheidungsprozess waren: Im Fallbeispiel aus der Sicherheitspolitik waren externe Ereignisse ohne zeitlichen Bezug zum entsprechenden Entscheidungsprozess offenbar bedeutender für die Mobilisierung von gesellschaftlichen Akteuren, als der Prozess selbst. Im Fall aus dem Sachbereich Gesellschaft waren wiederum vorwiegend solche gesellschaftlichen Akteure im politischen Entscheidungsprozess mobilisiert, welche später auch an der Umsetzung der Politik beteiligt waren, ergo: eine tragende und gestaltende Rolle spielten, was weit über Interessenartikulation hinaus geht. Zahlreiche, eigentlich vom Thema betroffenen gesellschaftlichen Akteure waren gar nicht oder erst nach der politischen Entscheidungsfindung mobilisiert. Auch ist im Rahmen der vorgenommenen Untersuchung nicht erkennbar geworden, dass die oben aufgezeigten Aktivitätsphasen der deutschen Russlandpolitik auf eine jeweils stattfindende oder fehlende Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure zurückgeführt werden kann – wobei dieser Zusammenhang aufgrund der fehlenden Repräsentativität und der Selektivität der Untersuchung ohnehin nicht fundiert hätte bewertet werden können.

Schließlich soll noch auf die weit verbreitete Annahme eingegangen werden, dass wirtschaftliche Interessengruppen ein besonderes Gewicht im politischen – auch im außenpolitischen – Prozess haben. Diese Sonderstellung wird in der Regel damit begründet, dass wirtschaftliche Akteure einen höheren Informationsvorsprung vor den politischen und administrativen Entscheidungsträgern haben, ihre Marktmacht einsetzen können und die Parteien finanziell unterstützen können.¹²²⁷ Die Untersuchung der drei russlandpolitischen Entscheidungsprozesse hat gezeigt, dass die Ressourcen eines gesellschaft-

¹²²⁷ Vgl. unter anderem Frey/Kirchgässner 2002, S. 201.

lichen Akteurs und der Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern tatsächlich die Kriterien sind, denen am ehesten ein positiver Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit des Akteurs im Entscheidungsprozess bescheinigt werden konnte. Auch entsprach das Fallbeispiel aus dem Sachbereich Wirtschaft am ehesten den Vorstellungen des liberalen außenpolitischen Entscheidungsprozesses hinsichtlich Zeitpunkt und Ausmaß der Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure. Allerdings waren im Fall aus dem Sachbereich Gesellschaft noch mehr gesellschaftliche Akteure mobilisiert, und im Sachbereich Sicherheit fehlten private wirtschaftliche Akteure gänzlich, obwohl die Thematik ihre Mobilisierung hätte erwarten lassen. Schließlich gibt die vorliegende Untersuchung das Rätsel auf, warum die Durchsetzungsfähigkeit der privatwirtschaftlichen Akteure im Fallbeispiel Wirtschaft insgesamt deutlich geringer ist als in den Fällen aus den beiden anderen Sachbereichen. Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass die Parteien in der vorliegenden Analyse als Adressaten gesellschaftlichen Einflusstrebens gar keine Rolle spielten, sondern vielmehr die Ministerialbürokratie. Diese wiederum ist deutlich weniger anfällig für materielle und immaterielle Unterstützungsleistungen oder deren Entsagung. Festzuhalten bleibt, dass ein besonderes Gewicht in den untersuchten außenpolitischen Entscheidungsprozessen den wirtschaftlichen Akteuren nicht nachgewiesen werden konnte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass weiterhin angezweifelt werden muss, dass gesellschaftliche Akteure eine *maßgebliche* Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik Deutschland spielen. Zweifellos sind sie daran beteiligt. So entsprach ein Großteil der politischen Entscheidungsergebnisse artikulierten gesellschaftlichen Interessen; und wenngleich nicht alle gesellschaftlichen Interessen in die Politik eingeflossen sind, lief diese den mobilisierten gesellschaftlichen Interessen auch nicht zuwider. Allerdings ließen auch die durchgeführten Kongruenzanalysen offen, inwieweit das Politikergebnis auf die Mobilisierung und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen zurückgeführt werden kann, politisches Kalkül der Entscheidungsträger oder gar Zufall ist. Dem liberalen Staats- und Politikverständnis, nach der außenpolitische Entscheidungen ausschließlich die durchsetzungsstärksten gesellschaftlichen Interessen widerspiegeln, kann jedenfalls nicht ganz zugestimmt werden. So fanden sich einige Aspekte in den untersuchten politischen Entscheidungsergebnissen, die keiner der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure artikuliert hat. Hier stellt sich die Frage, ob doch „der Staat“ Eigeninteressen hat beziehungsweise „nationale Interesse“ verfolgt – was dem liberalen Ansatz widerspräche – oder die Analyse methodisch an ihre Grenzen gestoßen ist und nicht alle mobilisierten gesellschaftlichen Interessen erfasst hat.

Im Ergebnis der vorliegenden Untersuchung kann festgehalten werden, dass eine Vielzahl von gesellschaftlichen Einzelinteressen in selektiver Weise auf den – naturgemäß – breiter angelegten politischen Entscheidungsprozess einzuwirken versuchen. Unterschiede bei der Mobilisierung und Durchsetzungsfähigkeit der gesellschaftlichen Akteure, eine nicht durch den liberalen Ansatz erklärbare Restmenge in den politischen Entscheidungen sowie methodische Defizite werfen Fragen auf und bieten weiterführende Forschungsmöglichkeiten. Da der gesellschaftliche Einfluss offenbar nur einer von mehreren Einflussfaktoren auf Außenpolitik ist, sind multiple Modelle der Außenpolitikforschung vonnöten, welche verschiedene Theorien und Ansätze ergänzend zusammenführen. Bevor auf die Konsequenzen in der theoriegeleiteten Außenpolitikforschung näher eingegangen wird, sollen zunächst die theoretischen und methodischen Herausforderungen zusammengefasst werden, welche im Rahmen der Arbeit aufgefallen sind.

12.2 Theoretische und methodische Herausforderungen

Eine erste Herausforderung bei dem Versuch, außenpolitische Entwicklungen wie Intensität, Aktivitätsmuster, inhaltliche Ausrichtungen oder Schwerpunktsetzungen zu bewerten, ist die Operationalisierung von Außenpolitik. Einerseits ist eine Festlegung von klaren Indikatoren für außenpolitisches Handeln notwendig, um überhaupt Anhaltspunkte für Entwicklungen geben zu können. Andererseits fällt die Wahl der Indikatoren schwer und ist in der Forschung keinesfalls geklärt. Insbesondere das Verhältnis von quantitativen und qualitativen Indikatoren für außenpolitisches Handeln ist schwierig. Die vorliegende Arbeit wirft die Frage auf, ob der quantitativen Herangehensweise – das heißt dem Zählen von Verträgen, Abkommen und weiteren festgelegten Zeugnissen außenpolitischen Handelns – nicht doch das qualitative, gewichtende Element fehlt, oder die Gewichtung von vornherein falsch gesetzt wird. Konkret muss man sich die Frage stellen, ob Verträge und Abkommen „mehr zählen“ als die Zahl an politischen Begegnungen, finanziellen Förderungen (z.B. Programme) oder politischen Inszenierungen mit den dazugehörigen Hinterzimmergesprächen. Hier ist die Außenpolitikforschung aufgerufen, Anhaltspunkte für die weitere empirische Forschung zu erarbeiten.

Der liberale Außenpolitik-Begriff birgt ein weiteres Problem in sich: Er hat vorwiegend die innerstaatliche Ebene im Blick und zeigt in der empirischen Anwendung große Schwierigkeiten aufgrund seines unscharfen Verhältnisses von innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Ebene. In der vorliegenden Arbeit ist mehrfach das Problem offenkundig geworden, welche Rolle eigentlich das Umfeld, die russische Entwicklung, und die russische Verhandlungsposition in den russlandpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung gespielt haben, kurz: die zwischenstaatliche Interaktion.¹²²⁸ Es ist schwer gefallen, die nationalstaatliche Ebene und die in ihr stattfindende Präferenzbildung analytisch zu isolieren. Bereits HAFTENDORN (1990) hat auf die Rückkopplung der zwischenstaatlichen Kooperation auf innerstaatliche Entscheidungsprozesse hingewiesen, die nicht einfach ausgeklammert werden kann und die von der Außenpolitikforschung beachtet werden müsse. Der Einschätzung von JÄGER/BECKMANN (2007) kann hier zugestimmt werden: Der Liberalismus kann innerstaatliche Präferenzbildungen illustrieren und außenpolitische outputs erklären, bezieht aber die internationale Umwelt und den bilateralen Verhandlungsprozess nicht systematisch in diese Präferenzbildungsprozesse ein. Die Schlussfolgerung von JÄGER/BECKMANN (2007) ist allerdings ernüchternd: Im Einzelfall müsse analysiert werden, ob innenpolitische oder systemische Faktoren die außenpolitische Entscheidung stärker bedingen. Das ist für eine liberale Außenpolitikanalyse gewiss keine befriedigende Aussicht. Vielmehr ist es notwendig, das Scharnier zwischen nationalstaatlicher und zwischenstaatlicher Ebene herzustellen. OPPERMANN/HÖSE (2007) verweisen auf die Möglichkeiten des Zwei-Ebenen-Ansatzes (two-level-game), das internationale Umfeld stärker in die Analyse einzubeziehen als es der liberale Ansatz leisten kann. Sie sehen allerdings die Einflusschancen von gesellschaftlichen Akteuren ohnehin auf den Prozess der informellen Ratifikation von außenpolitischen Vorgängen beschränkt, während sie vom formalen Ratifikationsprozess grundsätzlich ausgeschlossen sind.¹²²⁹ Die Problematik hat nicht nur eine theoretische, sondern auch eine forschungspraktische Bedeutung, die die empirische Anwendung des

¹²²⁸ Vgl. die Ausführungen in Kapitel 6. Beispielhaft sollen noch zwei Autoren angeführt werden: Laut RAHR (2005) hängt die deutsche Russlandpolitik stark vom Willen Russlands zur Westöffnung und seinem Verhältnis zu westlichen Wert- und Rechtsvorstellungen ab. SINGHOFEN (2006) konstatiert ebenfalls, dass die innere Entwicklung Russlands und seine außenpolitische Orientierung entscheidend für die Spielräume der deutschen Russlandpolitik sind.

¹²²⁹ Oppermann/Höse 2007, S. 44 und 55.

liberalen Außenpolitikansatzes betrifft: die gewählten Indikatoren außenpolitischen Handelns konnten ebenso wenig von ihrem – unklaren – zwischenstaatlichen „Anteil“ und Einfluss befreit werden wie die drei ausgewählten und detailliert untersuchten Entscheidungsprozesse. Der liberale Ansatz muss sich also von seiner illusorischen Vorstellung trennen, dass die Präferenzbildung auf nationalstaatlicher Ebene und die zwischenstaatliche Interaktion nacheinander und unabhängig voneinander stattfinden. Er muss sich mit der Frage auseinandersetzen, wie er die Bedeutung des internationalen und bilateralen Umfelds systematisch in sein Theoriegerüst integrieren will.

Eine weitere Herausforderung für den liberalen Außenpolitikansatz ist das von ihm offen gelassene Verhältnis zwischen Akteuren und Strukturen.¹²³⁰ Einerseits eröffnet es theoretische und forschungspraktische Spielräume, andererseits erschwert es liberalen Außenpolitikanalysen die empirische Umsetzung. In der vorliegenden Arbeit wurde die akteurszentrierte Variante des Liberalismus gewählt, welche strukturelle Gegebenheiten voraussetzt und als Schranken und Gelegenheiten gesellschaftlichen Einflusses betrachtet, die sich gewiss in jedem Land unterscheiden. Es gibt jedoch berechtigte Zweifel daran, dass Strukturen unveränderlich sind und keine Wechselwirkung mit den in ihnen agierenden Akteuren haben sollen. So illustrieren WAGNER/BAUMANN/HELLMANN (2001) an zwei Beispielen mit einem interaktionistischen Modell, wie sich Akteure und Strukturen wechselseitig beeinflussen, und dass weder Akteure allein von Strukturen geleitet, noch Strukturen allein von Akteuren geschaffen werden. Zwar konnten die Fallbeispiele in der vorliegenden Arbeit keine Unterschiede in den Strukturen der außenpolitischen Entscheidungsfindung aufzeigen. Andererseits kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich beispielsweise Entscheidungsprozesse im Verteidigungsministerium von jenen im Auswärtigen Amt oder im Bundeskanzleramt unterscheiden und damit auch gesellschaftliche Akteure eine andere Rolle spielen. Ob die außenpolitischen Entscheidungsstrukturen oder ihre Veränderung nun eine Rolle spielen, wie die Wechselwirkung mit den Akteuren aussieht, und wie man diesen Fragen empirisch näher kommen kann – das sind Forschungsderivate der liberalen Außenpolitikanalyse.

Darüber hinaus ist in den Fallstudien zu russlandpolitischen Entscheidungsprozessen die fehlende Verbindung zwischen dem politischen Entscheidungsergebnis und den gesellschaftlichen Interessen aufgefallen. Es stellt sich die Frage, wie diese Verbindung theoretisch und methodisch eindeutig hergestellt werden kann. Die methodische Begrenztheit der liberalen Außenpolitikanalyse besteht darin, dass nicht sicher nachgewiesen werden kann, dass das politische Entscheidungsergebnis tatsächlich gesellschaftliche Interessen widerspiegelt, die sich durchgesetzt haben. Könnte es nicht auch eine zufällige Deckungsgleichheit zwischen gesellschaftlichen Interessen und dem politischen Entscheidungsergebnis geben? Verstärkt werden die Bedenken dadurch, dass die untersuchten russlandpolitischen Entscheidungen Aspekte enthielten, die keiner der mobilisierten gesellschaftlichen Akteure artikuliert hat. Gibt es doch „staatliche“, „nationale“ Interessen?

Die Idee der „nationalen Interessen“ wird in Bezug auf die deutsche Russlandpolitik nach wie vor oft rezipiert: Nach RAHR (2005) habe die Kohl-Regierung vor allem Chaos in Russland verhindern und die vom Zerfall bedrohte russische Wirtschaft alimentieren wollen, während die Schröder-Regierung die wirtschaftliche Attraktivität Russlands sah. SPANGER (2005) urteilt ebenfalls, dass Bundeskanzler Gerhard Schröder die Interessen der deutschen Wirtschaft „zum nationalen Interesse machte“. FRANZKE (2005, S. 128ff.) argumentiert, dass nationale Interessen in den Vordergrund besonders der

¹²³⁰ HARNISCH (2003, S. 328) konstatiert zu Recht, dass die Verbindung zwischen akteurszentrierten, institutionellen und ideellen Elementen des liberalen Außenpolitik-Ansatzes bislang ungeklärt sei.

rot-grünen Regierung rückten, nachdem der Misserfolg der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU zu einer Re-Nationalisierung der Außenpolitik geführt habe. Hinsichtlich Mittel- und Osteuropa habe dies für Deutschland erstens Stabilität – auf Kosten von Demokratie –, und zweitens die Entwicklung einer Achse Paris-Berlin-Moskau mit dem Ziel einer Machtbalance gegenüber den USA bedeutet. RAHR (2005) hält dagegen, dass die deutsch-russische Annäherung in Sicherheitsfragen¹²³¹ nicht einhellig als Gegenmachtbildung zu den USA betrachtet wird, sondern auch als Versuch der Integration Russlands in europäische und internationale Entscheidungsprozesse interpretiert werden kann. Schließlich argumentieren OVERHAUS/SCHIEDER (2002, S. 9), dass „nationale Interessen“ auch parteipolitisch seit den 1990er Jahren in Deutschland eine größere Rolle spielten: Die Artikulation nationaler Interessen habe Gerhard Schröder, der mehrfach Deutschland als „große Macht in Europa“ und als „erwachsene Nation“ mit „aufgeklärten Eigeninteresse“ bezeichnete, als Selbstverständlichkeit gehalten; und während die Grünen vor einem neuerlich „auftrumpfenden, die Fesseln der Westbindung abschüttelnden Deutschland“ warnten, betrachteten die Christdemokraten das Bekenntnis zur Nation als wichtige identitätsstiftende Kraft.¹²³²

Mit Blick auf die tatsächlichen, stark fachministeriell geprägten außenpolitischen Entscheidungsprozesse wenden EBERLEI/WELLER (2001) ein, wie unzutreffend heute die aus dem 19. Jahrhundert stammende Vorstellung eines durch den Außenminister repräsentierten nationalen Interesses ist, und hegen Zweifel an der Existenz eines durch die Bundesregierung gebündelten gesamtgesellschaftlichen Interesses überhaupt. Sie stützen sich dabei auf das bereits in den 1970er Jahren entwickelte Konzept der „verwalteten Außenpolitik“, welches davon ausgeht, dass die politische Führung (Bundeskanzler, Kabinett) nur noch mit einem Teil der außenpolitischen Entscheidungen befasst ist – in der Regel Krisenentscheidungen; die Ministerialbürokratie und ihre Partner in den internationalen Stäben und Sekretariaten werden derweil zu den eigentlichen, gestaltenden außenpolitischen Akteuren.¹²³³ Wenngleich die Bundesregierung inzwischen nicht mehr in Bonn, sondern in Berlin sitzt: Die drei untersuchten Fallbeispiele liefern zahlreiche Hinweise darauf, dass das Konzept der „verwalteten Außenpolitik“ heute mehr denn je Gültigkeit hat. In jedem Fall würde das Hinzuziehen bürokratischer oder organisationssoziologischer Ansätze helfen, die Frage zu beleuchten, inwiefern die politischen Entscheidungsträger und ihre Administrationen selbst „staatliche“ Interessen oder Mechanismen hervorbringen, die sich auf die inhaltliche Ausgestaltung der Außenpolitik auswirken. Der Liberalismus betrachtet die staatlichen Strukturen und Akteure jedenfalls als reine Hülle für gesellschaftliche Interessen, was im Hinblick auf diese Frage nicht weiterhilft.

Die Problematik der fehlenden Verbindung zwischen dem politischen Entscheidungsergebnis und den gesellschaftlichen Interessen in der empirischen Umsetzung des Liberalismus hat noch weitere methodische Konsequenzen: Gibt es gesellschaftliche Interessen, die „übersehen“ wurden? Wie können – denkbare – informelle beziehungsweise weniger öffentliche Beziehungsgeflechte, zum Beispiel im Umfeld von Regierungsparteien und der Koalitionsrunde, erfasst werden? All diese Fragen konnten mit der hier gewählten Kongruenzanalyse nicht umfassend geklärt werden. Zwar wurde bereits festgestellt, dass die Durchführung einer Prozessanalyse angeraten gewesen wäre. Diese Methode ist aller-

¹²³¹ Vor allem im Zuge des Irak-Konflikts und die „Troika-Treffen“.

¹²³² OVERHAUS/SCHIEDER (2002) beziehen sich auf Schröder, Gerhard 1999: Außenpolitische Verantwortung Deutschlands in der Welt. Rede vom 02.09.1999 vor der DGAP, in: Internationale Politik 54: 10, 67-72, hier: S. 70; Fischer, Josef 1994: Risiko Deutschland, Köln; Schäuble, Wolfgang 1994: Und der Zukunft zugewandt, Berlin.

¹²³³ Das Konzept wurde in den 1970er Jahren entwickelt, vgl. Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.) 1978.

dings auf umfangreiches Datenmaterial und sehr detaillierte Recherchen angewiesen, um tragbare Ergebnisse hervorzubringen.¹²³⁴ Darüber hinaus bleibt ein berechtigter Zweifel, ob jemals ein vollständiges Bild aller Akteure, Interessen und Interaktionen eines Entscheidungsprozesses nachgezeichnet werden kann. Hinsichtlich gesellschaftlicher Interessen in politischen Entscheidungsprozessen sprechen FREY/KIRCHGÄSSNER (2002, S. 199) von einer „partiellen Unsichtbarkeit“: Für Interessengruppen ist es in der Regel vorteilhaft, wenn ihre Aktivität nach außen möglichst unsichtbar ist, weil dadurch eine Opposition von Seiten anderer Interessengruppen oder einer breiten Öffentlichkeit vermieden werden kann. Wenn man diesem Einwand folgt, so kann dieses methodische Defizit dazu führen, dass die Ergebnisse liberaler Außenpolitikanalysen immer angezweifelt werden können.

Ein weiterer Aspekt dieses Problems ist die Frage, ob die gesellschaftlichen Akteure tatsächlich auf die politischen Entscheidungsträger (oder Medienvertreter) zugegangen sind, oder nicht umgekehrt die Politiker (oder Medienvertreter) auf die gesellschaftlichen Akteure. SCHULTES (2002, S. 80) verweist darauf, dass einige Ministerien fest etablierte Umgangsformen mit gesellschaftlichen Akteuren entwickelt haben, sodass die Akteure von selbst eigentlich gar nicht aktiv werden müssen. So seien regelmäßige, formalisierte Konsultationsprozesse mit den Wirtschaftsverbänden eine der wichtigsten Entscheidungsformen im BMWi.¹²³⁵ Auch die journalistische Praxis lässt vermuten, dass die Medien nicht darauf warten, wer sich mit Pressemeldungen bei ihnen meldet; vielmehr wählen Journalisten ihre Themen anhand von Nachrichtenkriterien aus und gehen aktiv auf Informanten, Experten und interessante Gesprächspartner zu. Die hier gewählte Kongruenzanalyse konnte das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Akteuren, politischen Entscheidungsträgern und Medienvertretern nicht in dieser Tiefe beleuchten, sondern nur die Präsenz von Akteuren im Entscheidungsprozess feststellen.

Schließlich soll auf eine letzte methodische Herausforderung aufmerksam gemacht werden: Selbst wenn man die oben genannten Defizite ignoriert und der Überzeugung folgt, dass die politische Entscheidung das Ergebnis identifizierbarer, durchsetzungsfähiger gesellschaftlicher Interessen ist, stellt sich die Frage, *welche* Interessen sich durchsetzen. Sind die untersuchten Kriterien – Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Zugang zu den Entscheidungsträgern und situative Mobilisierung – die ausschlaggebenden? Kann nicht auch Glück oder Zufall eine Rolle gespielt haben? Spielten ganz andere Faktoren eine Rolle?¹²³⁶ Die vorliegende Untersuchung hat in diesem Punkt ja nur bescheidene Ergebnisse hervorgebracht. *Erstens* war kein *eineindeutiger* Zusammenhang zwischen diesen Kriterien und der Durchsetzungsfähigkeit erkennbar, sondern nur ein *eindeutiger* – zwar garantiert eine gute Kriterienausprägung nicht unbedingt eine Durchsetzungsfähigkeit, aber umgekehrt ist eine gute Durchsetzungsfähigkeit mit einer insgesamt schlechten Kriterienausprägung nicht wahrscheinlich; *zweitens* war ein moderater positiver Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit nur bei zwei Kriterien, den Ressourcen und der Mobilisierung, erkennbar; schließlich musste *drittens* eingeräumt werden, dass die Bewertung der Kriterienausprägung mangels objektiver Anhaltspunkte sehr subjektiv erfolgen muss, wodurch Verzerrungen auftreten können, die die gesamte Bewertung einschränken. Letztlich fehlt es dem Liberalismus auch bei der Frage der Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen an klaren Anhaltspunkten für die empirische Anwendung. Zugleich stellt diese Frage ein interessantes Feld für die

¹²³⁴ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 7.4.

¹²³⁵ Im Fallbeispiel Hermespolitik ist dieser Mechanismus auch vorgekommen, als das BMWi im Januar 1992 Vorschläge aus den Wirtschaftsverbänden einholte und auswertete, vgl. Abschnitt 8.1.

¹²³⁶ Diese Fragen wirft auch HARNISCH (2003, S. 326) auf, der feststellt, dass der Liberalismus diese Fragen offen lässt.

künftige Forschung dar, die an verschiedenen Überlegungen anknüpfen kann:

Zum einen könnte die genauere Beschreibung der „autorisierten amtlichen Akteure“ weiterhelfen, die im Liberalismus eher als „black box“ konzipiert sind. Diesen Versuch haben HERMANN/HERMANN (1989) mit ihrem Modell der „ultimate decision unit“ unternommen. Auch Groupthink-Ansätze¹²³⁷ können die Entscheidungsprozesse in den Gremien und Institutionen der außenpolitischen Entscheidungsfindung genauer erklären und eventuell Variablen hinzufügen, die die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure und ihrer Einflusschancen erklären helfen: situative Faktoren wie Zeitdruck und Stress, die Zusammensetzung und Struktur der Gruppe und die Informationsflüsse in ihr. So zeigen SCHAFER/CRICHLAW (2002) in einer empirischen Studie, dass die letzten beiden Faktoren einen erheblichen Einfluss auf das Entscheidungsergebnis haben. BELLERS (2001) will „Akteurskoalitionen“ erkennen, die sich teilweise unter Rückgriff auf die Vorkriegsstrukturen unter Bismarck in der alten Bundesrepublik herausgebildet haben und die klientelistischen Verbindungen zwischen außenpolitischen Entscheidungsträgern und gesellschaftlichen Gruppen abbilden können.¹²³⁸

Für die Nutzung solcher Ansätze spricht auch die Tatsache, dass die außenpolitischen Entscheidungskompetenzen und -prozesse offenbar steten Veränderungsprozessen unterworfen sind. So beschreibt WAGNER (1998) die außergewöhnlich starke außenpolitische Rolle des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramts zu Beginn der 1990er Jahre, und auch PATERSON (1994, S. 156) prognostizierte, dass die Post-Einheits-Bundeskanzler trotz relativer „außenpolitischer Normalität“ ab 1990 weiterhin versuchen würden, Außenpolitik als innenpolitische Profilierungsfläche zu nutzen. Wie die Ausführungen in Kapitel 7 gezeigt haben, ist keinesfalls unumstritten, wo und wie Außenpolitik in Deutschland gemacht wird. Die vorliegenden Fallstudien haben deutlich gemacht, dass der Schwerpunkt der außenpolitischen Entscheidungskompetenz in jedem Fall anders gelagert war. Einige Autoren verweisen auf die inzwischen gestiegene Rolle von Brüssel, sodass der Blick auf die Entscheidungsprozesse in Berlin ohnehin nicht mehr ausreichen dürfte: HARTMANN (1998) beobachtet hinsichtlich der außenpolitischen Bedeutung von Unternehmen und deren Verbänden und mit Blick auf die wirtschaftliche Regulierungskompetenz der EU, dass die deutsche Ministerialbürokratie zwar eine wichtige Anlaufstelle für Firmen und Verbände ist, ihre Bedeutung jedoch zugunsten der Europäischen Kommission und der deutschen Länder- und Bundesvertretungen in Brüssel schrumpft. HARTMANN verweist außerdem darauf, dass die Bürokratien sowohl in Berlin als auch in Brüssel Kontakte zu Interessenorganisationen gegenüber Einzelfirmen präferierten, weil dies im Vergleich zur „Einzelabfertigung“ Zeit und Irritationen spart und die „Interessenten“ dazu zwingt, in ihren Verbänden gemeinsame Standpunkte zu entwickeln.¹²³⁹ BROCK/DONNER-REICHEL (1998) zeigen am Beispiel des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 wiederum, dass jedes Ministerium seinen eigenen Stil im Umgang mit NGOs und ihren Forderungen ausgebildet hat: Der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen war laut der Studie immer dann groß, wenn es um Verfahrensfragen und „low politics“ wie Entwicklung, Menschenrechte, Frauenrechte, ökologische und soziale Fragen ging; bei NGO-Forderungen, die einen substanziellen Politikwechsel erforderlich gemacht hätten oder die den Politikfeldern Finanzen, Wirtschaft und Verteidigung zuzuordnen sind, erwies sich der Einfluss und die Durchsetzungskraft der NGOs als sehr

¹²³⁷ Aufbauend auf IRVING JANIS' Arbeiten 1972 und 1982.

¹²³⁸ Für den UdSSR-/Osthandel sieht BELLERS eine traditionelle Akteurskoalition aus Bundesregierung, SPD, CDU, FDP, dem BDI und dem DIHT, vgl. Bellers 2001, S. 71ff.

¹²³⁹ Vgl. Hartmann 1998, S. 240 und 245. HARTMANN verweist darauf, dass die Rahmenbedingungen der globalen Wirtschaft inzwischen eher in Brüssel als in Berlin ausgehandelt werden.

gering. Für BROCK/DONNER-REICHLÉ (1998) liegt damit die Schlussfolgerung nahe, dass die Chance für Einfluss von NGOs auf die Außenpolitik immer dann anzunehmen ist, wenn es sich um „low politics“ mit vorwiegend regulatorischen Zielsetzungen handelt.¹²⁴⁰

Die genauere Betrachtung der staatlichen Akteure und Prozesse der außenpolitischen Entscheidungsfindung ermöglicht auch einen besseren Blick auf mögliche weitere Faktoren, die sich positiv auf die Durchsetzungsfähigkeit von gesellschaftlichen Akteuren auswirken könnten. So verweisen FREY/KIRCHGÄSSNER (2002, S. 201) mit Blick auf wirtschaftliche Interessengruppen auf Kriterien, die die Durchsetzungsfähigkeit erhöhen sollen, wie die Mitgliederstärke, eine straffe Organisation, die Mobilisierungsfähigkeit von Nicht-Mitgliedern, der Zugang zu den Massenmedien, ihre Finanzkraft und ihre Marktmacht.¹²⁴¹ Ein weiterer Faktor könnten die Kosten im Rahmen von Entscheidungsprozessen sein: So wird argumentiert, dass Wirtschaftsverbände aufgrund ihrer Erfahrungen auf Auslandsmärkten und ihres direkten Kontakts zu den Unternehmen die Suchkosten (Informationsbeschaffung) und Transaktionskosten (mögliche Zielkonflikte mit den Unternehmen) der politisch-administrativen Akteure reduzieren und daher gern gesehene Partner bei der Entscheidungsfindung in der Außenwirtschaftspolitik sind.¹²⁴² Die oben bereits zitierte Studie von BROCK/DONNER-REICHLÉ (1998) hat auch gezeigt, dass die Beteiligung von NGOs an den Verhandlungen des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 immer dann besonders willkommen war, wenn sie dem jeweiligen Ministerium Vorteile im innerbürokratischen Verteilungskampf versprach. Somit ist eine weitere Vermutung, dass sich dieser Faktor positiv auf die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Interessen auswirken könnte. Unabhängig davon, wie man zur Bedeutung einzelner Akteursgruppen steht – diese und weitere Kriterien bieten sich an, systematisch in die liberale Außenpolitikanalyse einbezogen zu werden.

12.3 Plädoyer für komplexe Modelle in der Außenpolitikforschung

Die eben erörterten theoretischen und methodischen Defizite, die in der hier versuchten empirischen Anwendung des liberalen Außenpolitikansatzes aufgefallen sind, aber auch die oben genannten Defizite des Liberalismus bei der Erklärung der untersuchten Entwicklung der Russlandpolitik und einzelner russlandpolitischer Entscheidungen haben gezeigt, dass weitere Erklärungspfade in eine außenpolitische Analyse einbezogen werden müssen. Wie das Beispiel der deutschen Russlandpolitik gezeigt hat, kann es der Liberalismus aufgrund seines teilweise unausgereiften Theoriegerüsts, aber auch aufgrund von Schwierigkeiten in seiner Übersetzung in die empirische Praxis nicht leisten, die Bestimmungsgründe von Außenpolitik umfassend zu erklären. Vielmehr sind gesellschaftliche Interessen *nur einer von mehreren* Einflussfaktoren auf Außenpolitik. Die vorliegende Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass mehrdimensionale Analysemodelle, die alternative Erklärungspfade ergänzend miteinander verbinden, aussichtsreich für die zukünftige Außenpolitikforschung sind. Einige Ansätze und Theoriestränge, die in der Außenpolitikforschung normalerweise nebeneinander liegen, sind in Form von alternativen und ergänzenden Erklärungen bereits erwähnt worden. Sie sollen mit ihrem Erklärungspotenzial in diesem Abschnitt noch einmal kurz erläutert werden.

¹²⁴⁰ Vgl. auch der Tagungsbericht von Nielebock/Rittberger (1999).

¹²⁴¹ Vgl. Frey/Kirchgässner 2002, S. 209; Schultes 2002, S. 144.

¹²⁴² Vgl. u.a. Schultes 2002, S. 144.

Am augenfälligsten waren die Hinweise darauf, dass bürokratische und organisationssoziologische Faktoren in außenpolitischen Entscheidungsprozessen eine Rolle spielen dürften. So könnte das Konzept der „verwalteten Außenpolitik“ den Blick stärker auf die internen Abläufe in der Ministerialbürokratie lenken, welcher in der vorliegenden Arbeit eine entscheidende Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozess bescheinigt werden konnte. Auch könnten bürokratie- und organisationssoziologische Ansätze die Frage klären helfen, inwieweit die politischen Entscheidungsträger und ihre Administrationen doch Eigeninteressen entwickeln oder Mechanismen folgen, die wiederum solche „staatlichen“ Interessen erzeugen. In Verbindung mit dem liberalen Ansatz bieten Bürokratieansätze die Möglichkeit, eventuell bestehende feste Konsultationsmechanismen zwischen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Akteuren und ihre Auswirkungen auf das politische Entscheidungsergebnis zu beleuchten. Hinweise auf solche Mechanismen und – spiegelbildlich – eine eingespielte Arbeitsteilung der Wirtschaftsverbände in Bezug auf ihre routinemäßige Einflussnahme auf die Ministerialbürokratie gab es zumindest im untersuchten Fallbeispiel aus dem Sachbereich Wirtschaft. Auch im Fallbeispiel aus dem sicherheitspolitischen Bereich hätte sich ein Blick auf Bürokratietheorien gelohnt: Die überraschende Verteilung der Zuständigkeiten und Aktivitäten der Ministerien hat Fragen nach der Konkurrenz zwischen Ministerien, nach einer eventuellen Arbeitsteilung oder aber nach der (Nicht-)Kompatibilität mit dem russischen Pendant aufgeworfen. Diese Fragen erfordern aber einen genaueren Blick auf die bürokratischen Strukturen und Abläufe, der die Untersuchung der Entscheidungsprozesse im Hinblick auf gesellschaftliche Einflüsse ergänzen muss.

Die vorgenommenen Fallstudien haben auch gezeigt, dass eine gewisse Bedeutung von kognitiv-psychologischen Faktoren in den außenpolitischen Entscheidungsprozessen nicht ausgeschlossen werden kann: Sollte Russland mit dem Thema der Entsorgung russischer Atom-U-Boote bei seinen westlichen Partnern um Hilfe angefragt haben, so wäre es angesichts der langjährigen schwierigen Sicherheits- und Abrüstungsk Kooperation mit Russland und angesichts der realen terroristischen Gefahren der ungesicherten nuklearen Rückstände bei der russischen U-Boot-Flotte kaum möglich gewesen, sich dem zu entziehen. Im Fallbeispiel der Hermespolitik dürfte eine konsequente Absage an die Unterstützung der Unternehmen in den neuen Bundesländern nicht nur politisch, sondern auch menschlich – auf Seiten der Entscheidungsträger – nicht tragbar gewesen sein. Auch ist eine denkbare Richtung der weiteren Außenpolitikforschung, wie die Entscheidungsträger mit den Einflussversuchen gesellschaftlicher Akteure und ihren jeweiligen „Wünschen“ umgehen und inwiefern hier eventuell auch kognitiv-psychologische Faktoren wie Sympathien, Stimmungen und situative Gegebenheiten eine Rolle spielen.

Eine weitere Ergänzung des liberalen Analysemodells außenpolitischer Entscheidungsprozesse betrifft die Einbeziehung der zwischenstaatlichen Interaktionsebene. Wie weiter oben erläutert, hält das liberale Theoriegerüst in seiner empirischen Anwendung dem theoretischen Ausblenden der zwischenstaatlichen Ebene bei der nationalstaatlichen Präferenzbildung nicht stand. Vielmehr muss es sein Vorhandensein und seine Rückkopplungen auf die zu untersuchenden außenpolitischen Entscheidungsprozesse systematisch integrieren. Dies versucht, allerdings mit konkurrierenden theoretischen Annahmen, das Zwei-Ebenen-Modell. Es könnte ein sinnvoller Schritt sein, verschiedene Formen der Kombination liberaler Annahmen und der rationalistischen Annahmen des Zwei-Ebenen-Modells zu entwickeln. Denkbar wäre, den Zwei-Ebenen-Ansatz mit liberalen Annahmen über die außenpolitische Präferenzbildung auf nationaler Ebene anzureichern – oder aber, den liberalen Ansatz mit den Einwir-

kungen und Rückkopplungen der zwischenstaatlichen Interaktion, wie der Verhandlungsposition des Gegenübers, zu konfrontieren.

So verschieden diese Ansätze auch sind, sie haben alle eines gemeinsam: Sie beleuchten die innerstaatlichen Strukturen und Abläufe in (außen-)politischen Entscheidungsprozessen. Insofern sind sie nicht nur miteinander kompatibel, sondern sogar zur ergänzenden Kombination miteinander bestimmt. Denn wie bereits bisherige empirische Studien zu außenpolitischen Prozessen gezeigt haben, wird kein einzelner Theoriestrang je eine umfassende Erklärungsleistung für außenpolitische Prozesse bieten können. Zwar kann die vergleichende Betrachtung der Erklärungskraft verschiedener, miteinander konkurrierender Ansätze auch dazu beitragen, bestimmte Ansätze in ihrem Beitrag zur Erklärung der Wirklichkeit zu bewerten. Umfassende Analysen außenpolitischer Entscheidungsprozesse werden aber ohne die Verbindung verschiedener Einflussfaktoren auf Außenpolitik in einem komplexen Analysemodell in Zukunft nicht mehr auskommen.

13 Anhang

13.1 Eckdaten der deutschen Russlandpolitik

In Klammern stehen die Unterbereiche, denen die jeweiligen Indikatoren zugehörig sind; die jeweiligen Abkürzungen stehen im Tabellenkopf. Folgende Dokumententypen wurden erfasst: A = Abkommen, AG = Arbeitsgruppe, GE = Gemeinsame Erklärung, GK = Gemeinsame Kommission, M = Memorandum, P = Protokoll, Vb = Vereinbarung. Die „weichen Indikatoren“ sind grau, die „harten Indikatoren“ schwarz dargestellt.

Jahr	Wirtschaft T Transformationshilfen H Handel I Investitionen	Sicherheit SV Sicherheits- u. verteidigungs- pol. Kooperation MW militärische u. wehrtechni- sche Kooperation I Innere Sicherheit	Gesellschaft HV Historische Versöhnung Sp Spätaussiedler Bk Beutekunst D Demokratie/Rechtstaat G Gesellschaftl. Begegnung K Kultur U Umwelt WB Wissenschaft und Bildung	alle Indi- katoren	nur „harte“ Indikatoren
1990	Nachbarschaftsvertrag (T, H, I) Wirtschaftsvertrag (T, H, I) A Arbeits- und Sozialwesen (T) Kooperationsrat (T, H, I) Arbeitsstab Sowjetunionhilfe (T)	Nachbarschaftsvertrag (SV) A Überleitung (SV) Truppenabzugsvertrag (SV)	Nachbarschaftsvertrag (alle) Förderung Siedlungsschwerpunkte (Sp) GK Forschung (WB) Förderprogramm Reaktorsicherheit (WB) Hilfsprogramm Kerntechnische Sicherheit (U)	11	5
1991	A Seeschifffahrt (H)	GE Kohl/Jelzin (SV) Vb organis. Kriminalität (I) Vb Zusammenarbeit d. Verteidi- gungsministerien (MW)	GE Kohl/Jelzin (Bk)	4	4
1992	Zollvertrag (H) GE Arbeits- und Sozialwesen (T) Vb Transferrubelmoratorium (T) Transform-Programm (T) GE Kohl/Jelzin (T) Hermes-Plafonds (5 Mrd. DM) (H)	A Abrüstungshilfe (SV) A Katastrophenhilfe (I) Vb Luftraumnutzung (MW) Vb MiG (MW) Streitkräftedialog (MW) Zollvertrag (I)	A Kulturzusammenarbeit (K, HV, G, WB, Sp, Bk) A Umweltschutz (U) Vb Umweltschutz (U) Umweltbüro Ost (U) P Staatlichkeit d. Russlanddeutschen (Sp) GE Rehabilitation unschuldig Verfolgter (HV) A Kriegsgräberfürsorge (HV) GE Kohl/Jelzin (Sp) Transform-Programm (D) Bibliotheksprogramm (K, WB) Mission MIR (WB) Koordinierungsstelle MOE der HRK (WB) Diplomatenlehrgänge (WB) Vb Bundesarchiv-Rosarchiv (K)	23	14
1993	Vb Gastarbeitnehmer (T) A Luftverkehr (H) A Straßenverkehr (H) Hermes-Plafonds (4 Mrd. DM) (T)	GK Abrüstungshilfe (SV) A Chemiewaffen (SV) Vb Militärische Koop. (MW) Vb Organis. Kriminalität (I)	GK Russlanddeutsche (Sp) GK Beutekunst (Bk) GK Kulturelle Zusammenarbeit (alle) Buchinformationszentrum (K) Förderprogramm Geowissensch. IWTZ (WB) Vb Umweltradioaktivität (U)	14	7
1994	A Umschuldung (T)	A „Heißer Draht“ (SV) M Nuklearschmuggel (SV) GE Verteidigung (MW)	-	4	4
1995	A Umschuldung (T)	-	-	1	1

1996	A Doppelbesteuerung (I) A Umschuldung (T) 4-Milliarden-DM-Kredit (T, H)	Vb Wehrtechnische Zusammen- arbeit (MW)	-	4	3
1997	A Umschuldung (T)	Vb physischer Schutz von Ato- manlagen (SV)	Vb Historikerkommission (HV, WB) Durchführungsprogramm zum Gesundheits- abkommen (WB)	4	3
1998	GE Führungskräftefortbildung (T) A Nuklearhaftung (H, I) Regierungskonsultationen (T, H, I)	A Nuklearhaftung (SV) A Uranlieferung (SV) AG innere Sicherheit (I) Regierungskonsultationen (alle) Aktionsprogramm internationale Verbrechen (I)	„Präsidentenprogramm“ (WB) Regierungskonsultationen (alle) A Uranlieferung (WB) A.-Herzen-Programm (WB) Vb Hochschulzuarbeit (WB) M Bildung u. Forschung (WB)	10	5
1999	-	A Kriminalitätsbekämpf. (I) A Verschlussachen (SV, MW)	„Potsdamer Begegnungen“ (K) GE Äquivalenzfragen (WB) Hochschulbörse (BMBF) (WB) Vb Atommüllentsorgung (U)	6	4
2000	A Umschuldung (T) AG Wirtschaft u. Finanzen (T, H, I) Hermes-Plafonds (1 Mrd. DM) (H)	Vb militärische Koop. (MW) M Katastrophenschutz (I)	Stiftung EVZ (HV) (neue) GK Beutekunst (Bk) Archivkooperation SMAD-Akten (HV, WB) Beratungshilfeprogramm Umweltschutz (U)	9	3
2001	-	A Weltraumkooperation (SV)	„Petersburger Dialog“ (G) A Weltraumkooperation (WB)	2	1
2002	Dt.-russ. Wirtschaftsforum (T, H, I) Paket Altschulden/Hermes (T, H) Hermes-Plafonds (1 Mrd. €) (H)	GE Terrorismus (SV) GK Katastrophenschutz (I) Globale G8-Partnerschaft (SV) Vb internat. Kriminalität (I) AG Fahrzeugschmuggel (I) AG biometrische Daten (I)	Vb Informations- u. Biotechnologie (WB) „Go east“ (DAAD/ BMBF) (WB) „Bundeskanzlerstipendien“ (WB)	12	3
2003	A Reiseererleichterung (H, I) Energieforum (BMWi) (H, I) Plafondsaufhebung Hermes (H)	AG Terrorismus (SV) GE Irak (SV) A nukleare Sicherheit Strahlen- schutz (SV) A Nuklearschutz (SV) A U-Boot-Entsorgung (SV) A Transit (Afghanistan) (SV) AG Sicherheitspolitik (SV)	A Reiseererleichterung (G, K, WB) A Sprachen (K) A nukl. Sicherheit u. Strahlenschutz (U) A U-Boot-Entsorgung (U) Fortbildungsprogramm Museumsfachleute (K) Jugendkonferenz (G) Koordinator zwischengesells. Kooperation (G) Kulturbegegnungen (K)	15	7
2004	GE Stadtentwicklung (I) Investitionskonferenz (BMWi) (I) GE Energiezusammenarbeit (H, I) Dt.-russ. Wirtschaftsgipfel (I) Vb IuK-Technologie (I)	GE Terrorismus (SV)	A Jugendaustausch (G) Kulturbegegnungen (K) Durchführungsprogramm zum Gesundheits- abkommen (WB)	9	5
2005	Vb Wohnungs- u. Kommunalwirt- schaft (I) GE Bildung/ Forschung (T, I)	GK Rüstungszusammenarbeit (MW)	(neue) AGs Beutekunst (Bk) DHI Moskau (BMBF) (HV, WB) Forschungsprogramme Laser-, Meeres-, Po- larforschung / IuK-Technologien (WB) GE Bildung/ Forschung (WB) Vb Naturschutz, Wasser-/Abfall, Umwelttech- nologietransfer (U)	8	4
alle Inika- toren	41	46	64		
Nur harte Indikatoren	25	34	25		

13.2 Primärquellen

13.2.1 Abkommen, Verträge, Vereinbarungen und Memoranden

In chronologischer Reihenfolge. Hinweis: Wenn keine Quelle angegeben ist, sind die Dokumente in den Bulletins oder Bundesgesetzblättern des jeweiligen Jahres zu finden.

Deutsch-sowjetisches Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie (**Kernenergie-Abkommen**) vom **22.4.1987** (in Kraft: 7.7.1987, auf fünf Jahre, dann stillschweigende Verlängerung), Quelle: Bundesgesetzblatt 1988 II, S. 398.

Deutsch-sowjetisches Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der medizinischen Wissenschaft (**Gesundheitsabkommen**) vom **23.4.1987**.

Deutsch-sowjetisches Abkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei einem nuklearen Unfall und den Informationsaustausch über Kernanlagen (**Nuklearabkommen**) vom **25.10.1988**.

Deutsch-sowjetisches Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erforschung und Nutzung des Weltraums zu friedlichen Zwecken (**Weltraumabkommen**) vom **25.10.1988** (In Kraft: 5.7.1990, auf zunächst 5 Jahre, dann auf unbegrenzte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1990 II, S. 801.

Erstes **Programm der kulturellen Zusammenarbeit** der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken für die Jahre **1988 und 1989** vom 25.10.1988.

Ergänzender Notenwechsel gemäß Abkommen vom 25.10.1988 über die frühzeitige Benachrichtigung bei einem nuklearen Unfall und den Informationsaustausch über Kernanlagen vom 13.6.1989.

Deutsch-sowjetischer Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen (**Investitionsschutzabkommen**) vom **13.6.1989** (in Kraft: 5.8.1991, auf unbestimmte Zeit).

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über die Einrichtung einer direkten Nachrichtenverbindung** zwischen dem Bundeskanzleramt in Bonn und dem Kreml in Moskau vom **13.6.1989**.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über eine vertiefte Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften der Wirtschaft** vom **13.6.1989**.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über die Erweiterung der Zusammenarbeit in den Bereichen von Wissenschaft und Hochschulen** vom **13.6.1989**.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über die Errichtung und die Tätigkeit von Kulturzentren** vom **13.6.1989**.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über Schüler- und Lehreraustausch** vom **13.6.1989**.

Abkommen über die Förderung der Fortbildung von Fachkräften auf den Gebieten des Arbeitsschutzes und der beruflichen Rehabilitation Behinderter (**Arbeitsschutz-Abkommen**) vom **13.6.1989**.

Abkommen über die Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Missbrauch von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen und deren unerlaubten Verkehr (**Abkommen über Suchtstoffe**) vom **13.6.1989**.

Deutsch-sowjetisches Abkommens über Jugendaustausch (**Jugendabkommen**) vom **13.6.1989**.

Abschließender Vertrag in Bezug auf Deutschland (**Deutschlandvertrag**) vom **12.9.1990**.

Deutsch-sowjetisches Abkommen über einige überleitende Maßnahmen (**Überleitungsabkommen**) vom **9.10.1990** (in Kraft: 5.5.1991), aus: Bundesgesetzblatt 1990 II (Nr. 48 vom 29.12.1990) S. 1654.

Deutsch-sowjetischer Vertrag über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und die Modalitäten des planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (**Truppenabzugsvertrag**) vom **12.10.1990** (in Kraft: 6.5.1991, seit 3.10.1990 vorläufig angewendet), Quelle: Bundesgesetzblatt 1991 II (Nr. 1 vom 12.1.1991), S. 258.

Deutsch-Sowjetischer Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit (**Nachbarschaftsvertrag**) vom **9.11.1990**, aus: Bulletin Nr. 133/90 vom 15.11.1990, S. 1379-1382.

Deutsch-sowjetischer Vertrag über die Entwicklung einer umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technik (**Wirtschaftsvertrag**) vom **9.11.1990** (in Kraft: 26.7.1991, Dauer: 20 Jahre), Quelle: Bundesgesetzblatt 1991 II (Nr. 19 vom 11.7.1991), S. 799.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens vom 9.11.1990** (sofort in Kraft, gültig drei Jahre mit stillschweigender Verlängerung), Quelle: Bundesgesetzblatt 1991 II (Nr. 15 vom 8.6.1991) S. 709.

Deutsch-sowjetisches **Abkommen über die Seeschifffahrt vom 7.1.1991** (in Kraft: 30.12.1993, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1992 II (Nr. 33 vom 24.9.1992), S. 978.

Vereinbarung zwischen dem Bundesverteidigungsministerium der Bundesrepublik Deutschland und dem Verteidigungsministerium der UdSSR über engere Kontakte vom 7.2.1991.

Gemeinsame Erklärung von Boris Jelzin und Helmut Kohl vom 21.11.1991, aus: Europa-Archiv 1/1992, D 19-22 bzw. Bulletin Nr. 133/91 vom 25.11.1991, S. 1081-1084.

Gemeinsame Erklärung des Bundesarbeitsministers Norbert Blüm und des russischen Arbeitsministers Aleksandr N. Schochin **über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialwesens sowie der Arbeitsmarktpolitik vom 7.1.1992**, aus: Bulletin Nr. 003/92 vom 9.1.1992.

Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes (**Umweltabkommen**) vom **28.5.1992** (in Kraft: 28.5.1992, auf fünf Jahre mit stillschweigender Verlängerung), aus: Bundesgesetzblatt 1992 II (Nr. 46 vom 23.12.1992), S. 1240.

Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der BRD und dem Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen der RF über die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bei der Lösung konkreter Probleme auf dem Gebiet des Umweltschutzes (**Umweltschutzvereinbarung**) vom **28.5.1992** (in Kraft: 28.5.1992, am 4.9.1997 einvernehmlich außer Kraft gesetzt), aus: Bundesgesetzblatt 1992 II (Nr. 46 vom 23.12.1992), S. 1240.

Deutsch-russisches Protokoll über die Zusammenarbeit zwecks allmählicher Wiederherstellung der Staatlichkeit der Russlanddeutschen (**Protokoll zur Staatlichkeit der Russlanddeutschen**) vom **10.7.1992** (in Kraft: 24.3.1993, gültig: 5 Jahre mit stillschweigender Verlängerung), aus: B'ulleten' me'z'dunarodny'ch dogovorov 1993 Nr. 3, S. 67-70.

Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit (**Kulturabkommen**) vom **16.12.1992**, aus: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 22.12.1992 Nr. 139/92 bzw. Bundesgesetzblatt 1993 II, S. 1256.

Gemeinsame deutsch-russische Erklärung von Boris Jelzin und Helmut Kohl vom 16.12.1992, aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992, S. 1265-1266.

Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl und Präsident Boris Jelzin über die Rehabilitierung unschuldig Verfolgter vom 16.12.1992, aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992.

Vertrag über die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen (**Zollvertrag**) vom **16.12.1992** (in Kraft: 26.5.1996, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1994 II (Nr. 32 vom 26.7.1994), S. 1052.

Abkommen über Hilfeleistung für die Russische Föderation bei der Eliminierung der von ihr zu reduzierenden nuklearen und chemischen Waffen (**Abkommen zur Abrüstungshilfe**) vom **16.12.1992** (auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992.

Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen (**Katastrophenhilfe-Abkommen**) vom **16.12.1992** (in Kraft: 11.7.1995, gilt auf unbegrenzte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1994 II (Nr. 52 vom 26.10.1994), S. 3542.

Abkommen über Kriegsgräberfürsorge in der Bundesrepublik Deutschland und in der Russischen Föderation (**Kriegsgräberfürsorge-Abkommen**) vom **16.12.1992** (in Kraft: 6.5.1994), aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992.

Deutsch-russisches **Protokoll zur Rückführung von Kulturgütern vom 10.2.1993** (zwischen Bundesinnenminister Rudolf Seiters und dem russischen Kulturminister Jewgenij Sidorow).

Gemeinsame deutsch-italienische Erklärung zur Unterstützung der Reformpolitik des russischen Präsidenten von den Außenministern Deutschlands, Klaus Kinkel, und Italiens, Emilio Colombo, anlässlich der deutsch-italienischen Botschafterkonferenz am **19.3.1993** in Karlsruhe, aus: Bulletin Nr. 024/93 vom 23.3.1993.

Vereinbarung über die Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse (**Gastarbeitnehmer-Vereinbarung**) vom **17.5.1993** (in Kraft: 17.5.1993, stillschweigende jeweils dreijährige Verlängerung), Quelle: Bundesgesetzblatt 1993 II (Nr. 31 vom 7.9.1993) S. 1732.

Abkommen über den Luftverkehr vom 14.7.1993 (in Kraft: 12.3.1997, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1997 II (Nr. 11 vom 20.3.1997) S. 681.

Gemeinsame deutsch-russische **Erklärung zum Abkommen über den Luftverkehr vom 14.7.1993**, Quelle: Bundesgesetzblatt 1997 II (Nr. 11 vom 20.3.1997) S. 681.

Abkommen über den internationalen Straßenverkehr vom 14.7.1993 (in Kraft: 15.12.1993, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1994 II (Nr. 4 vom 20.1.1994) S. 115.

Abkommen über die Zusammenarbeit bei der sicheren und umweltgerechten Vernichtung chemischer Waffen (**Chemiewaffen-Abkommen**) vom **22.10.1993** (in Kraft: 22.10.93, gültig ein Jahr, dann stillschweigende Verlängerung nach Prüfung der Gemeinsamen Kommission), Quelle: Bundesgesetzblatt 2003 II, S. 819.

Abkommen über die Einrichtung einer direkten chiffrierten Fernsprechleitung zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Kreml (**Fernsprechleitungsabkommen**) vom **11.5.1994** (in Kraft: 11.5.1994), Quelle: Bundesgesetzblatt 1994 II (Nr. 36 vom 10.8.1994), S. 1248.

Deutsch-russisches Memorandum über die Unterbindung des illegalen Umgangs mit Nuklearmaterial (**Nuklearmaterial-Memorandum**) vom **22.8.1994**, Quelle: Bulletin Nr. 075/94 vom 25.8.1994.

Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (**Steuerabkommen**) vom **29.5.1996** (in Kraft: 30.12.1996, auf unbestimmte Zeit; es setzte ein entsprechendes deutsch-sowjetische Abkommen vom 24.11.1981 außer Kraft), Quelle: Bundesgesetzblatt 1996 II (vom 11. Dezember 1996), S. 2710.

Vereinbarung über Aufgaben, Arbeitsbedingungen und Arbeitsweise der Gemeinsamen Kommission zur Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen (**Vereinbarung zur Historikerkommission**) vom **20.8.1997**, aus: Bundesgesetzblatt 1998 II (Nr. 4 vom 25.2.1998), S. 99.

Abkommen über nukleare Haftung im Zusammenhang mit Lieferungen aus der Bundesrepublik Deutschland für Kernanlagen in der Russischen Föderation (**Nuklearhaftungsabkommen**) vom **8.6.1998** (in Kraft: 8.6.1998, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 1998 II (Nr. 37 vom 21.9.1998) S. 2364.

Abkommen über die Lieferung hoch angereicherter Urans für den Forschungsreaktor München II (**Uran-Abkommen**) vom **8.6.1998** (in Kraft: sofort, auf zehn Jahre), Quelle: Bundesgesetzblatt 1998 II, S. 138.

Gemeinsame Erklärung zur gegenseitigen akademischen Anerkennung von Studienzeiten und Abschlüssen im Hochschulbereich sowie von Urkunden über russische wissenschaftliche Grade und deutsche akademische Qualifikationen (**Gemeinsame Erklärung zur akademischen Äquivalenz**) vom **18.2.1999**, Quelle: Hochschulrektorenkonferenz, www.hrk.de/de/download/dateien/HRK_Abkommen_Russland.pdf (Zugriff 28.5.2006)

Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (**Abkommen zur Kriminalitätsbekämpfung**) vom **3.5.1999** (in Kraft: 22.6.2004, gültig auf zehn Jahre), Quelle: Bundesgesetzblatt 2004 II (Nr. 20 vom 29.6.2004) S. 860.

Abkommen über den gegenseitigen Schutz von Verschlusssachen vom 2.12.1999 (in Kraft: 2.12.1999, auf unbegrenzte Zeit), aus: Bundesgesetzblatt 2000 II (Nr. 9 vom 10.3.2000), S. 439.

Umschuldungsabkommen vom 26.7.2000.

Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erforschung und Nutzung des Weltraums für friedliche Zwecke (**Weltraumabkommen**) vom **10.4.2001** (in Kraft: 16.9.2004, gilt 5 Jahre und verlängert sich stillschweigend um jeweils 3 Jahre), Quelle: Bundesgesetzblatt 2004 II (Nr. 37 vom 8.12.2004), S. 1586.

Gemeinsame deutsch-russische Erklärung zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus vom 10.4.2002 („Schily und Gryslow vereinbaren enge Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität“, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 10.4.2002, www.bmi.de/Pressemitteilungen-493029.htm (Zugriff 30.9.2006).

Gemeinsame Erklärung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und der Russischen Föderation **zur Irakfrage vom 17.3.2003.**

Abkommen über Zusammenarbeit, den Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Genehmigung, der Aufsicht und Begutachtung der nuklearen Sicherheit und des Strahlenschutzes (**Abkommen über nukleare Sicherheit und Strahlenschutz**) vom **9.5.2003**, Quelle: Bundesgesetzblatt 2004 II, S. 448.

Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Gewährleistung des physischen Schutzes von Nuklearmaterial und zu entsorgenden Nuklearwaffen (**Nuklearschutzabkommen**) vom **6.10.2003** (in Kraft: 7.11.2003, auf unbestimmte Zeit), Quelle: Bundesgesetzblatt 2003 II, S. 1918.

Abkommen über die Hilfeleistung bei der Eliminierung der von der Russischen Föderation zu reduzierenden Atomwaffen durch Entsorgung der von den Seestreitkräften Russlands außer Dienst gestellten Atom-Unterseeboote im Rahmen der Realisierung der Vereinbarung über die Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und –material (**Abkommen zur U-Boot-Entsorgung**) vom **9.10.2003** (in Kraft: 15.5.2005, ab 9.10.2003 vorläufig angewendet, gilt 10 Jahre), Quelle: Bundesgesetzblatt 2003 II, S. 1661.

Abkommen über den Transit von Wehrmaterial und Personal durch das Hoheitsgebiet der Russischen Föderation im Zusammenhang mit den Beiträgen der Bundeswehr zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau Afghanistans (**Wehrtransitabkommen**) vom **9.10.2003**, Quelle: Bundesgesetzblatt 2003 II, S. 1620. BGBl. 2005 II S. 16.

Abkommen über das Erlernen der deutschen Sprache in der Russischen Föderation und der russischen Sprache in der Bundesrepublik Deutschland (**Sprachenabkommen**) vom **9.10.2003**.

Abkommen über die Erleichterung des Reiseverkehrs von Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland und Staatsangehörigen der Russischen Föderation (**Visa-Abkommen**) vom **10.12.2003** (in Kraft: 9.12.2004, auf unbestimmte Zeit).

Gemeinsame deutsch-russische Erklärung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9.9.2004, Quelle: „Deutschland und Russland verteilen den Terrorismus“, Pressemitteilung der Bundesregierung (enthält die Gemeinsame Erklärung) vom 9.9.2004.

Zusatzprotokoll zum Abkommen über den Transit von Wehrmaterial und Personal durch das Hoheitsgebiet der Russischen Föderation im Zusammenhang mit den Beiträgen der Bundeswehr zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau in Afghanistan vom 26.10.2004 (in Kraft: 11.1.2005, gültig für ein Jahr mit stillschweigender Verlängerung), Quelle: Bundesgesetzblatt 2005 II, S. 354.

Abkommen über jugendpolitische Zusammenarbeit (Jugendabkommen) vom 21.12.2004 (auf fünf Jahre mit stillschweigender Verlängerung).

Gemeinsame deutsch-russische Erklärung zur vertieften Zusammenarbeit mit dem russischen Verkehrsministerium vom 21.12.2004, enthalten in „Stolpe für Intensivierung von deutsch-russischen Verkehrs-, Bau- und Wirtschaftskooperationen“, Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 529/04 vom 21.12.2004, www.bmvbw.de/Pressemitteilungen-.361.22430/.htm (Zugriff 31.1.2005)

Drittes Programm zwischen dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Gesundheitswesen und soziale Entwicklung der Russischen Föderation zur Durchführung des Abkommens vom 23. April 1987 zwischen dem Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Ministerium für Gesundheitswesen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der medizinischen Wissenschaft (**3. Durchführungsprogramm zum Gesundheitsabkommen**) vom **21.12.2004**.

Gemeinsame deutsch-russische Erklärung über die strategische Partnerschaft auf dem Gebiet der Bildung, Forschung und Innovation vom 11.4.2005, www.bmbf.de/pub/GemeinsameErklaerungRUS.pdf (Zugriff 20.5.2006).

13.2.2 Veröffentlichungen von Ministerien, Behörden, Verbänden und anderen Körperschaften

AGA Report Ausfuhr-Gewährleistungen-Aktuell, verschiedene Nummern. Informationen zu den Ausfuhr-gewährleistungen des Bundes, hrsg. von der Hermes Kreditversicherungs-AG, Hamburg, Quelle (seit 1994): www.agaportal.de/pages/portal/aga-report-bibliothek.html (Zugriff 1.12.2005). Hinweis: In den AGA-Reporten publiziert die Hermes Kreditversicherungs-AG jeweils die Ergebnisse der Sitzungen des Interministeriellen Ausschusses/IMA.

Auswärtiges Amt 1994: „Kulturelle Förderung für deutsche Minderheiten in Mittel- und Osteuropa“, Darstellung der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes vom 7. März 1994, Berlin (Auswärtiges Amt/Kulturabteilung) 1994.

Auswärtiges Amt 1995: Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994. Herausgegeben aus Anlass des 125. Jubiläums des Auswärtigen Amtes. Köln (Verlag Wissenschaft und Politik) 1995.

Auswärtiges Amt 2001: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland – Lehren, Ortsbestimmung, Ziele. Podiumsdiskussion anlässlich des 50. Jahrestages der Neugründung des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland am 14. März 2001, Auszüge. Berlin 2001.

Auswärtiges Amt 2005: Deutsche Außenpolitik 2004/2005. Berlin (Auswärtiges Amt) 2005.

Auswärtiges Amt 2006: Bericht zur Auswärtigen Kulturpolitik 2005/2006, hrsg. vom Auswärtigen Amt/Kultur- und Bildungsabteilung, Berlin 2006, www.ifa.de/pdf/aa/akbp_bericht2005-06.pdf (Zugriff 3.4.2006).

BDWO 1997: Protokoll der ersten Arbeitstagung des Bundesverbandes deutscher Ost-West-Gesellschaften e.V. (BDWO) "West-Östlicher Fachaustausch" am 28.11.1997 in der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg, www.bdwo.de/index/archiv/woef_protokoll1.doc (Zugriff 3.4.2006).

BDWO 1998: Protokoll der zweiten Arbeitstagung des Bundesverbandes deutscher Ost-West-Gesellschaften e.V. (BDWO) „West-Östlicher Fachaustausch“ am 13.7.1998 in Frankfurt/Main, www.bdwo.de/index/archiv/woef_protokoll_2.htm (Zugriff 3.4.2006).

BDWO 2002: Protokoll der neunten Arbeitstagung des Bundesverbandes deutscher Ost-West-Gesellschaften e.V. (BDWO) "West-Östlicher Fachaustausch" am 27.9.2002 in der Botschaft der Russischen Föderation in Berlin, www.bdwo.de/index/archiv/woef_protokoll_9.htm (Zugriff 3.4.2006).

BDWO 2006: Partnerschaften über Grenzen hinweg. Zehn Jahre Bundesverband deutscher West-Ost-Gesellschaften, hrsg. vom Bundesverbandes deutscher Ost-West-Gesellschaften e.V. (BDWO) [Wostok Spezial 01/48], Berlin, März 2006.

BGA 2003: BGA – Bilanz einer erfolgreichen Verbandspolitik. Aktualisierter Auszug aus einem 2003 gehaltenen Referat von Dr. Göke Frerichs, www.bga.de/article/articleprint/28/-1/16/ (Zugriff 24.7.2007).

BMBF 2001: „Internationales Wissenschafts- und Technologie-Zentrum (IWTZ) in Moskau“, aus: Jahresbericht 2001, hrsg. vom Internationalen Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin 2002.

BMBF 2002: Internationale Partnerprojekte in Forschung und Technologie. Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum in Moskau, hrsg. vom Internationalen Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Berlin, Mai 2002.

BMBF 2005: Beispiele internationaler und multilateraler Leistungen und Aktivitäten des BMBF, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung [14 Seiten], Bonn/Berlin 2005.

BMI 2008: Erster Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung, Berichtszeitraum: 01. Januar 2008 – 31. August 2008, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin, Stand: 22. September 2008, www.spiegel.de/media/0,4906,19010,00.pdf (Zugriff 10.11.2010).

BMU 2004: Umweltpolitik. Bericht des Bundes 2003/2004 an die 63. Umweltministerkonferenz, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 2004.

BMU 2008: Umweltpolitische Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 2008.

BMWA 2003: Deutsch-russisches Projekt zur sicheren Entsorgung von Atom-U-Booten in Nordwestrussland (Projekt-skizze), hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, Oktober 2003.

BMWA 2004: Die Globale G8-Partnerschaft. Deutsch-russische Zusammenarbeit. Herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – Sherpa-Stab, Vorbereitung des Weltwirtschaftsgipfels, Berlin, Mai 2004.

BMWi 1990: Der Deutsche Osthandel 1990, Studienreihe, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1990.

BMWi 1996: Evaluierungsbericht über die Beratungsmaßnahmen in den Jahren 1993-1995, BMWi-Dokumentation Nr. 399, Bonn 1996.

BMWi 2005: Jahresbericht der Globalen Partnerschaft der G8, erstellt von der G8-Gruppe Hoher Beamter, Juni 2005, unveröffentlichte Übersetzung Nr. 105 – 0503510, www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/Weltwirtschaftsgipfel/gleneagles-2005,did=71072.html (Zugriff 10.5.2007).

BMWi 2006: Deutsch-russisches Projekt zur Entsorgung von Atom-U-Booten. Langzeitlager und Nukleares Entsorgungszentrum in der Sajda-Bucht, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2006.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2005: Migrationsbericht 2005. Im Auftrag der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin 2005.

Bundesrechnungshof 2008: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, GZ.: 15-2007-987 VII 1-2007-1026, Bonn, 25.3.2008.

Bundesregierung 1991: Erklärung der Bundesregierung zur Lage in der Sowjetunion und Jugoslawien vor dem Deutschen Bundestag vom 4.9.1991, Quelle: Bulletin vom 5.9.1991, Nr. 94, S. 749-752.

Bundesregierung 2002: 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berichtszeitraum 1.1.2000 bis 31.3.2002, 405 Seiten, www.bmj.bund.de/media/archive/267.pdf (Zugriff 3.4.2006).

Deutsche Botschaft Moskau 2004: AKBP-Konzept für Russland, unveröffentlichter Entwurf, 16 Seiten, Moskau, September 2004.

Deutsche Botschaft Moskau 2005: Überblick über die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen, Stand: Oktober 2005, www.moskau.diplo.de/de/05/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit (Zugriff 25.8.2005).

Deutsch-russische Gemischte Kommission für kulturelle Zusammenarbeit 2001: Protokoll der Sitzung der deutsch-russischen Gemischten Kommission für kulturelle Zusammenarbeit vom 28. Februar bis 2. März 2001 in Berlin, [43 Seiten], Berlin (Auswärtiges Amt) am 2.3.2001, www.daad.ru/status/deu/dt_russ_prot.pdf (Zugriff 3.4.2006).

Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1993: Communiqué der 4. Sitzung der deutsch-russischen Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen vom 1.-2.11.1993 in St. Petersburg, aus: Bulletin vom 4.11.1993 Nr. 095/93.

Deutsch-russische Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen 1994: Communiqué der 5. Sitzung der deutsch-russischen Regierungskommission für die Angelegenheiten der Russlanddeutschen vom 9.-11.3.1994 in Bonn, aus: Bulletin vom 16.3.1994 Nr. 025/94, S. 230.

EKD 2006: Evangelische Partnerbeziehungen zu Kirchen in Mittel- und Osteuropa: Länderinformation Russische Föderation, Stand: Januar 2006, hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, Informations- und Kontaktstelle Osteuropa, Hannover, abrufbar unter www.ekd.de/international/regionalreferate/ikoe.html (Zugriff 3.4.2006).

Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2002: Ausführungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2001, Juni 2002, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2004: Ausführungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2003, Juni 2004, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2005: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland – Hermesdeckungen –, Jahresbericht 2004, Mai 2005, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

Euler Hermes Kreditversicherungs-AG 2006: Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland – Hermesdeckungen –, Jahresbericht 2005, Mai 2006, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

Europäische Kommission 2000: TACIS Nuclear Safety, Indicative Programme 2000-2003, www.ec.europa.eu/russia/docs/00-03_en.pdf (Zugriff 2.7.2007).

Fonds „Erinnerung und Zukunft“ 2006: Tätigkeitsbericht 2001-2005, hrsg. vom Fonds „Erinnerung und Zukunft“ der Stiftung Erinnerung, Zukunft und Verantwortung, Berlin, Juni 2006.

Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: Die Außen- und Sicherheitspolitik im Neuen Russland: eine Elitestudie. Electronic ed. Bonn (FES Library) 2001. (= Politikinformation Osteuropa. 92)

Goethe-Institut Moskau 2004: Strategische Überlegungen zur Umsetzung des Abkommens zur Erlernung der deutschen und russischen Sprache, unveröffentlichtes Strategiepapier, 4 Seiten, Moskau, Mai 2004.

GRS 1997: Jahresbericht 1996, herausgegeben von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS), Köln, abrufbar unter www.grs.de/content/grs-jahresbericht-1996 (Zugriff 30.4.2006).

GRS 1998: Jahresbericht 1997, herausgegeben von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS), Köln, abrufbar unter www.grs.de/content/grs-jahresbericht-1997 (Zugriff 30.4.2006).

GRS 1999: Jahresbericht 1998, herausgegeben von der Gesellschaft für Reaktorsicherheit (GRS), Köln, abrufbar unter www.grs.de/content/grs-jahresbericht-1998 (Zugriff 30.4.2006).

Hermes Kreditversicherungs-AG 1992: Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland. Bericht über das Jahr 1992, Hamburg.

Hermes Kreditversicherungs-AG 1993: Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland. Bericht über das Jahr 1993, Hamburg.

Hermes Kreditversicherungs-AG 1994: Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland. Bericht über das Jahr 1994, Hamburg.

Hermes Kreditversicherungs-AG 1999: Ausfuhrleistungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 1998, Juni 1999, Quelle: www.agaportal.de.

Hermes Kreditversicherungs-AG 2000: Ausfuhrleistungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 1999, Juni 2000, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

Hermes Kreditversicherungs-AG 2001: Ausfuhrleistungsgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2000, Juni 2001, abrufbar unter www.agaportal.de/pages/aga/downloads/jahresberichte.html (Zugriff 30.4.2007).

IJAB 2003: Deutsch-russischer Jugendaustausch – Aufbruch zu neuen Ufern, von Alwin Proost, S. 298-309 in: Internationaler Jugendaustausch und Besucherdienst der Bundesrepublik Deutschland (IJAB) e.V. (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International, Bonn 2003.

IJAB 2007: Die Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch gGmbH – neue Wege in der bilateralen jugendpolitischen Zusammenarbeit, von Alwin Proost, S. 362-376 in: IJAB – Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Forum Jugendarbeit International, Bonn 2007.

Jahresabrüstungsbericht 1994: Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 13/1126 vom 13.4.1995.

Jahresabrüstungsbericht 1995: Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 13/4450 vom 24.4.1996.

Jahresabrüstungsbericht 1996: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 13/7389 vom 9.4.1997.

Jahresabrüstungsbericht 1997: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 13/10464 vom 22.4.1998.

Jahresabrüstungsbericht 1999: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 14/3233 vom 12.4.2000.

Jahresabrüstungsbericht 2000: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 14/5986 vom 9.5.2001.

Jahresabrüstungsbericht 2001: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 14/8941 vom 25.4.2002.

Jahresabrüstungsbericht 2002: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 15/1104 vom 2.6.2003.

Jahresabrüstungsbericht 2003: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 15/3167 vom 14.5.2004.

Jahresabrüstungsbericht 2004: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 15/5801 vom 17.6.2005.

Jahresabrüstungsbericht 2005: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale / Unterrichtung durch die Bundesregierung, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Drs. 16/1483 vom 12.5.2006.

Koalitionsvertrag 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, unterzeichnet am 20.10.1998 in Bonn (Auszüge), in: Internationale Politik Jg. 53, Nr. 12 (Dez. 1998), Dokumente zur deutschen Außenpolitik, S. 67-100.

Konrad Adenauer Stiftung 2003: Deutsche Außenpolitik im 21. Jahrhundert: Vorschläge des "Arbeitskreises Junger Außenpolitiker". Sankt Augustin (Konrad-Adenauer-Stiftung). (= Zukunftsforum Politik. 53)

Ostauschuss der Deutschen Wirtschaft 2006: Die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen – „Geschäftsmöglichkeiten in Russland werden besser“. Positionspapier. Berlin, März 2006, abrufbar unter www.ostauschuss.de/pdfs/maerz_2006_positionspapier.pdf (Zugriff 20.6.2006).

Petersburger Dialog e.V. 2004: Petersburger Dialog. Hamburg 2004, hrsg. vom Petersburger Dialog e.V./Sekretariat beim Deutsch-Russischen Forum e.V., Berlin 2004.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1990: Dokumentation zur Ostpolitik der Bundesregierung. Verträge, Vereinbarungen und Erklärungen. 13. Aufl. Bonn 1990.

Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (Hrsg.) 2004: Bevölkerungsbefragung zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in Deutschland. Ergebnisbericht 2004, hrsg. vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, Projektleitung: Dr. Thomas Bulmahn, Strausberg 2004.

Statistisches Bundesamt 2006: Länderprofil Russische Föderation, Wiesbaden 2006, abrufbar unter www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Internationales/InternationaleStatistik/Land/Europa/RussischeFoerederation.psm1 (Zugriff 20.6.2006).

Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung beim Bundesministerium des Innern, 2001, www.spiegel.de/media/0,4906,2915,00.pdf (Zugriff 22.3.2006).

13.2.3 Reden, Stellungnahmen, Presseinterviews und Namensartikel

Antipow, Sergej (stellvertretender Atomenergieminister der Russischen Föderation) am 21.7.2003: „Radioaktive Abfälle aus Atom-U-Booten bedrohen die norwegische Küste“, Namensartikel, in: Die Welt vom 21.7.2003, www.welt.de/print-welt/article247674/Radioaktive_Abfaelle_aus_Atom_U_Booten_bedrohen_die_norwegische_Kueste.html (Zugriff 22.4.2006).

Barroso, José Manuel (Präsident der Europäischen Kommission) am 29.11.2004: „Europa wird Rußland gegenüber 'nicht seine Seele verleugnen“, Gespräch der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, in: FAZ vom 29.11.2004, S. 7.

Bindig, Rudolf (menschrechtspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion) am 24.2.2005: „Bindig fordert stärkere Verurteilung der russischen Tschetschenien-Politik“, Interview des Deutschlandfunk mit Rudolf Bindig, menschenrechtspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/350956/ (Zugriff 4.2.2007).

Bury, Hans Martin (Auswärtiges Amt) am 11.6.2003: „Baltic Sea Region after the enlargement of the European Union“, Rede von Hans Martin Bury, Staatsminister im Auswärtigen Amt, im Rahmen des 12. Außenministertreffens des Ostseerates in Pori / Finnland, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=4601&type_id=3&bereich_id=0 (Zugriff 16.5.2006).

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender) 2002: „Grundsätze für deutsche Außenpolitik nach dem 11. September 2001“, In: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 3/2002, S. 9-14.

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender) am 25.10.2002: „Hat Deutschland den Konflikt um Tschetschenien zu lange bagatellisiert?“, Interview des Deutschlandfunk mit Gernot Erlar, www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/2699.html (Zugriff 5.9.2006).

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender) am 13.11.2002: Rede von Gernot Erlar im Deutschen Bundestag im Rahmen der Aktuellen Stunde auf Verlangen der CDU/CSU-Fraktion zur aktuellen Russlandpolitik der Bundesregierung. www.gernot-erlar.de/cms/front_content.php?idcat=43 (Zugriff 5.9.2006).

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 25.2.2004: „Erlar: Russland bleibt verlässlicher Partner“, Interview des Deutschlandfunk mit Gernot Erlar, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion und Koordinator der deutsch-russischen Zusammenarbeit, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/242601/ (Zugriff 5.9.2006).

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 9.3.2004: „Militarisierung der russischen Politik“, Interview von Gernot Erlar in der Berliner Zeitung vom 9.3.2004, www.gernot-erlar.de/cms/front_content.php?idcat=46&idart=258 (Zugriff 5.9.2006).

Erlar, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 21.9.2004: „Alternativer Nobelpreis an Memorial stärkt russische Zivilgesellschaft“, Erklärung von Gernot Erlar, stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Koordinator für die deutsch-russische zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit, www.gernot-erlar.de/cms/front_content.php?idcat=46&idart=224 (Zugriff 5.9.2006).

Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 1.10.2004: „Offener Brief – geschlossene Augen“, Erklärung von Gernot Erler, www.gernot-erler.de/cms/front_content.php?idcat=46&idart=223 (Zugriff 5.9.2006).

Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 30.9.2004: „Ein kontraproduktiver Brief“, Interview der taz (die tageszeitung) mit Gernot Erler, von Daniel Schulz, in: taz vom 30.9.2004, S. 3.

Erler, Gernot (SPD Vize-Fraktionsvorsitzender und Koordinator der deutsch-russischen zwischengesellschaftlichen Zusammenarbeit) am 21.12.2004: „Gelenkte Demokratie. Nur das Gespräch mit Putin sichert deutschen Einfluss auf Moskau“, Namensartikel im Tagesspiegel vom 21.12.2004, S. 4.

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 10.11.1998: Interview des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer mit der russischen Nachrichtenagentur ITAR-TASS (Interviewpartner: Wladimir Smelow) im Vorfeld seines am Mittwoch, den 11.11.1998, stattfindenden Besuchs in Moskau, Quelle: Internationale Politik 53. Jg. (1998), H. 12, S.91-92.

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 21.1.2000: Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer im Auslandsjournal extra bei 3SAT zu seinen Gesprächen in Moskau, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=8490&type_id=3&bereich_id=0 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.2.2000: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, bei der Jahresmitgliederversammlung des Deutsch-Russischen Forums in Berlin, aus: Bulletin Nr. 10/3 vom 24.2.2000.

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 4.9.2000: „Multilateralismus als Aufgabe deutscher Außenpolitik“, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, auf der Konferenz der Leiterinnen und Leiter deutscher Auslandsvertretungen in Berlin (Auszüge), aus: Europäische Sicherheit Nr. 11/2000, S. 7-9.

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 28.6.2002: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zum sechsten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vor dem Bundestag in Berlin, aus: Bulletin Nr. 58/1 vom 28.6.2002.

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 25.10.2002: Interview von Bundesaußenminister Fischer zur Geiselnahme in Moskau mit der Bild-Zeitung, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=3672&type_id=4&bereich_id=0 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 3.9.2004: Interview mit Bundesaußenminister Fischer zum blutigen Ende der Geiselnahme an einer Schule in Beslan/ Nordossetien in den "ARD Tagesthemen", www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=6094 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 3.9.2004a: Interview mit Bundesaußenminister Fischer zu Volksabstimmungen und dem Umgang mit dem russischen Präsidenten Putin in der "Frankfurter Rundschau", www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=6087 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 15.9.2004: Interview von Bundesaußenminister Fischer zu polnischen Reparationsforderungen und Tschetschenien mit der Märkischen Allgemeinen, www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=6137 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 2.10.2004: „Wir müssen als Nation in die Zukunft denken“, Interview von Bundesaußenminister Fischer mit dem „Flensburger Tageblatt“, www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=6234 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 1.12.2004: „Der nationale Konsens muss erhalten werden“, Interview von Bundesaußenminister Fischer mit dem ZDF-Heute Journal am 1.12.2004 (Auszüge), www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=6537 (Zugriff 5.3.2006).

Fischer, Joschka (Bundesaußenminister) am 22.3.2005: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, vor der Menschenrechtskommission in Genf, aus: Bulletin Nr. 25/2 vom 1.4.2005.

Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) im April 1988: Die Bedeutung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Ländern Ost- und Westeuropas für eine dauerhafte Friedenssicherung, Beitrag des Bundesministers des Auswärtigen auf dem Bremer Wirtschafts- und Transportforum 1988 [abgedruckt in Scheibe (Hrsg.) 1988, S. 39-59].

Genscher, Hans-Dietrich (Bundesaußenminister) am 15.3.1991: Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, anlässlich der 1. Lesung des Vertrags über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der UdSSR im Deutschen Bundestag (Auszüge), aus: Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Mitteilung für die Presse Nr. 1060/91 vom 15.3.1991.

Hauser, Otto (Sprecher der Bundesregierung) am 14.7.1998: Erklärung der Bundesregierung zur Vereinbarung Russlands mit dem IWF, aus: Bulletin Nr. 052/98 vom 16.7.1998.

Herzog, Roman (Bundespräsident) am 31.8.1997: Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog im russischen Fernsehen, aus: Bulletin Nr. 071/97 vom 10.9.1997.

Herzog, Roman (Bundespräsident) am 1.9.1997: Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog bei einem Empfang im Kremlpalast am 1.9.1997, aus: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 97071 vom 10.9.1997.

Herzog, Roman (Bundespräsident) am 3.9.1997: Rede von Bundespräsident Roman Herzog vor der Russischen Staatsduma am 3.9.1997, aus: Bulletin Nr. 071/97 vom 10.9.1997.

Herzog, Roman (Bundespräsident) am 16.2.1998: „Deutsch-russische Beziehungen als politische und gesellschaftliche Herausforderung“, Rede von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich des fünfjährigen Bestehens des Deutsch-Russischen Forums e.V. in Bonn, aus: Bulletin Nr. 98014 vom 24.2.1998.

Herzog, Roman (Bundespräsident) am 27.4.1999: „Kulturdialog als neue Dimension einer Außenpolitik der Zukunft“, Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog anlässlich der ersten Konferenz „Deutsch-Russisches Kulturforum Potsdamer Begegnungen“, aus: Bulletin Nr. 023/99 vom 29.4.1999.

Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt), am 22.6.2000: Vortrag von Manfred Huterer, Referent im Planungsstab des Auswärtigen Amtes, im Rahmen der Konferenz des American Institute for Contemporary German Studies „The Putin Presidency: Challenges for American and German Foreign Policy“ in Washington.

Huterer, Manfred (Auswärtiges Amt) am 10.12.2001: Vortrag von Manfred Huterer, Planungsstab des Auswärtigen Amtes, auf dem Workshop des American Institute of Contemporary German Studies in Washington, Statement at the opening workshop of the AIGGS Study Group "A New Security Agenda for US-German-Russian Relations".

Ischinger, Wolfgang (Auswärtiges Amt) am 2.7.2000: Vortrag des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes, Wolfgang Ischinger, über Russland als Europäische Macht vor dem Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing, Erschienen in: Internationale Politik, September 2000.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 19.3.1993: Beitrag von Bundesaußenminister Klaus Kinkel „Verantwortung, Realismus, Zukunftssicherung – Deutsche Außenpolitik in einer sich neu ordnenden Welt“, in: FAZ vom 19.3.1993, S. 8.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 26.4.1993: Erklärung von Außenminister Klaus Kinkel zum Verlauf des russischen Volksentscheides, aus: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 29.4.1993 Nr. 034/93.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 15.12.1993: Erklärung zur 10-Punkte-Initiative von Bundesminister Klaus Kinkel zur Nichtverbreitungspolitik in Bonn, Quelle: Erklärung des Auswärtigen Amtes, Pressereferat, Dok.-Nr. 484/93 (enthalten in: Jahresabrüstungsbericht 1994, Dokumentenanhang).

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 4.2.1994: „Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Russland“, Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor dem deutsch-russischen Forum in Bonn, aus: Bulletin Nr. 014/94 vom 9.2.1994.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 29.4.1994: Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel in der Graf-Stauffenberg-Kaserne in Sigmaringen, aus: Bulletin Nr. 40/94 vom 5.5.1994, S. 349-351.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 21.6.1994: Statement vom Bundesminister des Auswärtigen, Klaus Kinkel, anlässlich der GUS-Botschafterkonferenz, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Verantwortung für Frieden und Freiheit 3.0. Eine Textsammlung zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland von 1949-2000, CD-Rom, Berlin.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 24.8.1994: Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn, aus: Bulletin Nr. 076/94 vom 29.8.1994, S. 713-715.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 20.1.1996: „Europa und Russland“, Rede von Bundesaußenminister Klaus Kinkel anlässlich des Internationalen Bertelsmannforums 1996 im Gästehaus Petersburg bei Bonn, aus: Bulletin Nr. 009/96 vom 1.2.1996.

Kinkel, Klaus (Bundesaußenminister) am 7.5.1996: „Russland und Ukraine in der Europäischen Sicherheitsarchitektur“, Erklärung des Bundesaußenministers Klaus Kinkel in Birmingham, aus: Bulletin Nr. 048/96 vom 13.6.1996.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 30.1.1991: Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vor dem Deutschen Bundestag, aus: Bulletin Nr. 37/91 vom 30.1.1991.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 21.11.1991: Ansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich eines Abendessens zu Ehren des russischen Präsidenten Boris N. Jelzin im Palais Schaumburg in Bonn, aus: Bulletin Nr. 133/91 vom 25.2.1991.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 24.9.1992: „Gemeinsame Verantwortung für die Zukunft von Mecklenburg-Vorpommern“, Erklärung des Bundeskanzlers anlässlich der Regionalkonferenz in Stralsund, aus: Bulletin Nr. 105/92 vom 30.9.1992, S. 977ff.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 16.12.1992: Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl vor der Presse in Moskau, aus: Bulletin Nr. 139/92 vom 22.12.1992.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 15.3.1993: Erklärung des Bundeskanzlers zur aktuellen Lage in Russland, aus: Bulletin Nr. 022/93 vom 15.3.1993.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 5.4.1993: „Den Reformprozess in Russland weiterhin tatkräftig unterstützen“, Erklärung des Bundeskanzlers Kohl zur Entwicklung des Reformprozesses in Russland in Bonn, aus: Bulletin Nr. 029/93 vom 7.4.1993.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 22.9.1993: Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl zur aktuellen Lage in Russland, aus: Bulletin Nr. 078/93 vom 28.9.1993.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994: Ansprache von Bundeskanzler Helmut Kohl bei einem Abendessen zu Ehren des russischen Präsidenten Boris Jelzin und seiner Frau im Gästehaus Petersberg bei Bonn, aus: Bulletin Nr. 047/94 vom 24.5.1994.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 11.5.1994a: Erklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl anlässlich einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Präsidenten der Russischen Föderation Boris Jelzin in Bonn, aus: Bulletin Nr. 047/94 vom 24.5.1994, S. 419-421.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 31.8.1994: Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl beim Festakt aus Anlass der Verabschiedung der russischen Truppen im Schauspielhaus Berlin, aus: Bulletin Nr. 078/94 vom 6.9.1994, S. 733-734.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 4.7.1997: „Partnerschaft mit Russland – für eine gute gemeinsame Zukunft in Europa“, Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich des Kolloquiums der Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog zum Thema "Rußland – Was tun?" in Berlin, aus: Bulletin Nr. 063/97 vom 30.7.1997.

Kohl, Helmut (Bundeskanzler) am 6.6.1998: „Russlanddeutsche – ein Gewinn für unser Vaterland“, Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl auf dem 26. Bundestreffen der Landsmannschaft der Deutschen aus Russland in Stuttgart, aus: Bulletin Nr. 046/98 vom 25.6.1998.

Köhler, Horst (Bundespräsident) am 14.1.2005: „Deutschland will Russland auf seinem Weg wirtschaftlicher und demokratischer Reformen ein zuverlässiger Partner sein“, Interview von Bundespräsident Horst Köhler mit der russischen Agentur Interfax bzw. für die Tageszeitung Iswestija, erschienen am 14.1.2005.

Lambsdorff, Otto Graf (FDP) am 20.12.2004: „Lambsdorff kritisiert Verschleierungstaktik im Fall Yukos“, Interview des Deutschlandfunk mit Otto Graf Lambsdorff, FDP-Politiker und Berater der Menatep-Gruppe, www.dradio.de/df/sendungen/interview_dlf/331826 (Zugriff 31.1.2005).

Melle, Stefan (Deutsch-Russischer Austausch e.V.) am 21.11.2002: „Die Risiko-Routine. Eine deutsch-russische Konferenz über das Verhältnis von Jugend und Staat und ihr Recht, gegenseitig Forderungen zu stellen“, Namensartikel von Stefan Melle, Geschäftsführer des Deutsch-Russischen Austausches e.V., in: Berliner Zeitung vom 21.11.2002, www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2002/1121/bildungundhochschule/0238/index.html (Zugriff 21.4.2006).

Möllemann, Jürgen (Bundewirtschaftsminister) am 4.5.1992: „Das Potenzial der privaten Wirtschaft kann in Ost- und Mitteleuropa helfen“, Namensartikel von Bundeswirtschaftsminister Jürgen Möllemann, in: Handelsblatt Nr. 85 vom 4.5.1992, S. 6.

Müller, Werner (Bundewirtschaftsminister) am 12.2.2001: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Werner Müller anlässlich der Eröffnung des deutsch-russischen Kooperationsrates in Berlin, aus: Bulletin Nr. 14/2 vom 13.2.2001.

Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 23.4.2001: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Werner Müller bei der Veranstaltung der Deutschen Wirtschaft im Rahmen der Hannover-Messe, aus: Bulletin Nr. 28/3 vom 23.4.2001.

Müller, Werner (Bundeswirtschaftsminister) am 21.5.2002: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie Werner Müller auf dem Deutsch-Russischen Wirtschaftsforum in Köln, aus: Bulletin Nr. 43/2 vom 22.5.2002.

Pflüger, Friedbert (Mitglied des Bundestages, außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion) 2004: Kritik muss erlaubt sein. Russland ist kein Ausnahmepartner. In: Internationale Politik, 59. Jg. (2004), H. 3, S. 18-26.

Putin, Wladimir (Präsident der Russischen Föderation) am 25.9.2001: Ansprache des Präsidenten der Russischen Föderation, Wladimir Putin, vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, aus: Bulletin Nr. 63/3 vom 25.9.2001.

Putin, Wladimir (Präsident der Russischen Föderation) am 9.4.2002: „Russisch-Deutsche Beziehungen als Gerüst beim Aufbau eines neuen Europas“, Eröffnungsrede von Wladimir Putin auf dem 2. Petersburger Dialog in Weimar, www.zeit.de/reden/europapolitik/putin_petersbdialog_weimar_200217 (Zugriff 7.3.2006).

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 25.9.2001: Ansprache von Bundespräsident Johannes Rau beim Abendessen zu Ehren des Präsidenten der Russischen Föderation Herrn Wladimir Wladimirowitsch Putin und Frau Alexandrowna Putina, im Schloss Bellevue in Berlin, aus: Bulletin Nr. 63/1 vom 25.9.2001.

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 7.3.2002: Ansprache von Bundespräsident Johannes Rau bei der Übergabe des Förderpreises des Deutsch-Russischen Forums für Bürgerengagement in Städtepartnerschaften und regionaler Kooperation in Berlin, aus: Bulletin Nr. 21/1 vom 16.3.2002.

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 3.9.2002: Ansprache von Bundespräsident Johannes Rau bei den vierten „Potsdamer Begegnungen“ in Moskau, aus: Bulletin Nr. 76/1 vom 16.9.2002.

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 4.9.2002: „Deutschland und Russland als Partner in Europa“, Ansprache von Bundespräsident Johannes Rau bei der Diskussion mit Studenten des Staatlichen Instituts für internationale Beziehungen (MGIMO) in Moskau, aus: Bulletin Nr. 76/3 vom 16.9.2002.

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 6.9.2002: Presseinterview mit Johannes Rau während seines Staatsbesuchs in der Russischen Föderation im Deutschlandfunk, Quelle: www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-interview/2511.html (Zugriff 30.7.2007).

Rau, Johannes (Bundespräsident) am 9.2.2003: Rede von Bundespräsident Johannes Rau zur Eröffnung der Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen in Berlin, aus: Bulletin Nr. 17/1 vom 17.2.2003.

Riesenhuber, Heinz (Bundesminister für Forschung und Technologie) am 17.3.1992: Erklärung des Bundesministers für Forschung und Technologie, Heinz Riesenhuber, zum Start des deutschen Astronauten Major Klaus-Dietrich Flade zur russischen Raumstation Mir in Baikonur, aus: „Deutsch-russische Zusammenarbeit in der Raumfahrt“, Erklärung von Bundesminister Riesenhuber in Baikonur am 17.3.1992, aus: Bulletin Nr. 029/92 vom 19.3.1992.

Roth, Claudia (Bündnis 90 / Die Grünen, Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung) am 3.9.2004: „Roth fordert politische Lösung des Tschetschenien-Konflikts“, Interview des Deutschlandfunk mit Claudia Roth, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/299979/ (Zugriff 18.2.2008).

Roth, Claudia (Bündnis 90 / Die Grünen, Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung) am 24.9.2004: „Eine stabile Gesellschaft braucht den starken, nicht den autoritären Staat“, Artikel von Claudia Roth, Menschenrechtsbeauftragte im Auswärtigen Amt, in der „Nesawissimaja Gaseta“, www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_print?archiv_id=6200 (Zugriff 18.2.2008).

Rühe, Volker (Bundesverteidigungsminister) am 26.3.1994: „Russland und der Westen – Ziele und Mittel der Gestaltung“, Rede von Bundesverteidigungsminister Volker Rühe bei der Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises in Sankt Petersburg, aus: Bulletin Nr. 029/94 vom 30.3.1994.

Schariot, Klaus (Auswärtiges Amt) am 17.2.2003: Rede von Staatssekretär Klaus Scharioth anlässlich des 10. Jahrestages der Gründung des Deutsch-Russischen Forums am 17.2.2003, www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/presse/index_html?bereich_id=17&type_id=0&archiv_id=4119&detail=1 (Zugriff 18.2.2008).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im April 2001: „Deutsche Russlandpolitik – europäische Ostpolitik“, Namensartikel von Gerhard Schröder, aus: Die ZEIT Nr. 15/2001, April 2001, [www.zeit.de/2001/15/Deutsche_Russlandpolitik_-_euro-paeische_Ostpolitik](http://www.zeit.de/2001/15/Deutsche_Russlandpolitik_-_europaeische_Ostpolitik) (Zugriff 15.1.2006).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.4.2002: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der 39. Kommandeur-Tagung der Bundeswehr in Hannover, aus: Bulletin Nr. 25/1 vom 8.4.2002.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 28.5.2002: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder beim NATO-Russland-Gipfel in Rom“, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/42/81842/multi.htm> (Zugriff 16.1.2007).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.5.2003: Interview von Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Nachrichtenagentur Interfax zum Sankt Petersburg-Besuch, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/interview/23/489923/multi.htm> (Zugriff 16.1.2007).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 30.4.2004: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Erweiterung der Europäischen Union vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, aus: Bulletin Nr. 41/1 vom 30.4.2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) im Juli/August 2004: „Deutschland und Russland: Leitmotiv Zusammenarbeit“, Namensartikel des Bundeskanzlers in der Zeitung „Russia in Global Affairs“, erschienen in Nummer 4, Juli/August 2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 8.7.2004: „Die Integration Russlands in die Weltwirtschaft“, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor Studenten und Absolventen der Finanzakademie in Moskau, aus: Bulletin Nr. 72/1 vom 21.7.2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 28.10.2004: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Deutsch-Russischen Investitionskonferenz in Stuttgart, Quelle: Bulletin Nr. 96/2 vom 31.10.2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 24.11.2004: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Haushaltsgesetz 2005 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, aus: Bulletin Nr. 104/1 vom 24.11.2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 1.12.2004: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen Lage in der Ukraine vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, aus: Bulletin Nr. 109/1 vom 1.12.2004.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 17.12.2004: „Strategische Partnerschaft mit Russland vertiefen“, Interview von Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der russischen Nachrichtenagentur ITAR-TASS, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/interview/32/761732/multi.htm> (Zugriff 16.1.2007).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 10.4.2005: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Eröffnung der Hannover-Messe in Hannover, aus: Bulletin Nr. 27/2 vom 10.4.2005.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 6.5.2005: „Die Erinnerung an den Krieg ist Teil unserer nationalen Identität“, Interview der Bild-Zeitung mit Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Wladimir Putin, <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/interview/28/826528/multi.htm> (Zugriff 16.1.2007).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 9.5.2005: „Bundeskanzler Schröder bittet das russische Volk um Vergebung“, Namensartikel von Gerhard Schröder in der Zeitung „Komsomolskaja Prawda“ am 9.5.2005, <http://archiv.bundesregierung.de/namensbeitrag,-826590/Bundeskanzler-Schroeder-bittet.htm> (Zugriff 16.1.2007).

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 3.7.2005: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Umbenennung der Albertina-Universität in Immanuel-Kant-Universität in Kaliningrad, aus: Bulletin Nr. 62/2 vom 3.7.2005.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 7.9.2005: „Deutschland ist auf dem richtigen Weg – Vertrauen in die Stärken unseres Landes“, Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, Quelle: Bulletin Nr. 72/1 vom 7.9.2005.

Schröder, Gerhard (Bundeskanzler) am 7.10.2005: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Jahrestagung der AeroSpace und Defence Industries Association of Europe in Berlin, aus: Bulletin Nr. 78/3 vom 8.10.2005.

Studnitz, Jörg von (Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums) am 17.9.2004: „Schröder soll private Beziehungen zu Putin für Kritik nutzen“, Interview des Deutschlandradio Berlin mit Ernst-Jörg von Studnitz, Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums, www.dradio.de/dlf/archiv/sendungen/interview_dlf/35890/ (Zugriff 14.3.2006).

Thierse, Wolfgang (Bundestagspräsident) am 25.9.2001: Ansprache von Bundestagspräsident Wolfgang Thierse vor dem Deutschen Bundestag in Berlin anlässlich des Staatsbesuchs von Wladimir Putin, aus: Bulletin Nr. 63/2 vom 25.9.2001.

Vogel, Dieter (Sprecher der Bundesregierung) am 21.3.1993: „Erklärung der Bundesregierung zur Verfassungskrise in Russland“, Erklärung von Staatssekretär Dieter Vogel, aus: Bulletin Nr. 024/93 vom 23.3.1993.

Vogel, Dieter (Sprecher der Bundesregierung) am 26.4.1993: „Unterstützung für Reformpolitik und Demokratie in Russland“, Mitteilung des Staatssekretärs Dieter Vogel zum Ausgang des Referendums in Russland, aus: Bulletin Nr. 034/93 vom 29.4.1993.

Vogel, Dieter (Sprecher der Bundesregierung) am 4.10.1993: „Erklärung zur Staatskrise in Russland“ von Staatssekretär Dieter Vogel, aus: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 7.10.1993 Nr. 082/93.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 12.1.1992: Erklärung von Staatssekretär Dr. Waffenschmidt zu den „Initiativen `92“, aus: Bulletin Nr. 007/92 vom 16.1.1992.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 24.1.1992: Erklärung von Horst Waffenschmidt zum Aufbau deutscher Landkreise und örtlicher Entwicklungsschwerpunkte für die Russlanddeutschen, aus: Bulletin Nr. 013/92 vom 6.2.1992.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 30.1.1992: „Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung für die Russlanddeutschen“, Erklärung von Staatsminister Horst Waffenschmidt zum Aufbau deutscher Landkreise und örtlicher Entwicklungsschwerpunkte für die Russlanddeutschen, aus: Bulletin Nr. 013/92 vom 6.2.1992.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 12.3.1993: „Deutsch-russisches Haus in Kaliningrad – geistige Brücke zwischen den Völkern“, Rede von Horst Waffenschmidt anlässlich der Einweihung des deutsch-russischen Hauses in Kaliningrad am 12.3.1993, aus: Bulletin Nr. 022/93 vom 12.3.1993.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 24.3.1993: „Deutsch-russische Vereinbarung zur Selbstverwaltung der Russlanddeutschen“, Erklärung anlässlich des Inkrafttretens des deutsch-russischen Protokolls über die Zusammenarbeit zwecks allmählicher Wiederherstellung der Staatlichkeit der Russlanddeutschen, aus: Bulletin Nr. 025/93 vom 25.3.1993.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 10.7.1993: „Projekte zugunsten der Russlanddeutschen bewähren sich“, Erklärung von Horst Waffenschmidt anlässlich seines Russlandbesuchs vom 5.-9.7.1993, aus: Bulletin Nr. 063/93 vom 14.7.1993.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 3.11.1993: „Erklärung des Aussiedlerbeauftragten zu den Beratungen der deutsch-russischen Regierungskommission für die Russlanddeutschen in St. Petersburg“, Erklärung von Horst Waffenschmidt, aus: Bulletin Nr. 095/93 vom 4.11.1993.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 11.3.1994: Erklärung von Horst Waffenschmidt zum Beratungsergebnis der deutsch-russischen Regierungskommission, aus: Bulletin Nr. 025/94 vom 16.3.1994.

Waffenschmidt, Horst (parlamentarischer Staatssekretär im Bundesinnenministerium und Aussiedlerbeauftragter der Bundesregierung) am 2.4.1996: „Erklärung zur Lage der Russlanddeutschen“, von Horst Waffenschmidt nach seiner Rückkehr von einer Reise zu den Russlanddeutschen an der Wolga, aus: Bulletin Nr. 028/96 vom 9.4.1996.

Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 21.1.1992: Rede des Bundesministers der Finanzen zu den Perspektiven der Finanzpolitik vor dem Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V. in Bonn, aus: Bulletin Nr. 10/92 vom 24.1.1992, S. 71ff.

Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 12.2.1992: Rede des Bundesministers der Finanzen zur finanziellen Bewältigung des Einigungsprozesses und Konsolidierung der Staatsfinanzen vor der Industrie- und Handelskammer Kiel, aus: Bulletin Nr.20/92 vom 18.2.1992, S. 209ff.

Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 26.4.1993: Erklärung von Bundesfinanzminister Theo Waigel zu dem Ausgang des Referendums in Russland, aus: Bulletin Nr. 034/93 vom 29.4.1993.

Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 28.2.1994: Ergebnisse der Beratungen der G7-Staaten zu Russland. Zusammenfassung des Vorsitzenden, Bundesfinanzministers Theo Waigel, aus: Bulletin Nr. 019/94 vom 28.2.1994.

Waigel, Theo (Bundesfinanzminister) am 31.8.1994: Erklärung von Bundesfinanzminister Theo Waigel zur Verabschiedung der russischen Truppen in Berlin, aus: Bulletin Nr. 078/94 vom 6.9.1994.

Weizsäcker, Richard von (Bundespräsident) am 2.12.1993: Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker beim Symposium des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik im Rathaus Hamburg, aus: Bulletin Nr. 109/93 vom 7.12.1993, S. 1201-1206.

Weizsäcker, Richard von (Bundespräsident) am 11.5.1994: Ansprache des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker bei einem Mittagessen zu Ehren von Präsident Boris Jelzin in der Villa Hammerschmidt in Bonn, aus: Bulletin Nr. 047/94 vom 24.5.1994.

Zöpel, Christoph (Auswärtiges Amt) am 6.3.2002: Speech by Christoph Zöpel, Minister of State at the Foreign Office of the Federal Republic of Germany, at the 11th Ministerial Session of the Council of the Baltic Sea States Svetlogorsk, Kaliningrad Oblast, www.cbss.org/Summits-and-Council-Ministerials/speeches/d439.htm (Zugriff 2.5.2007).

13.2.4 Interviews

Liste der geführten Interviews (in chronologischer Reihenfolge):

Datum, Form und ggf. Ort	Institution	Interviewpartner, Funktion	Thema
01.03.2006 Gespräch (St. Petersburg)	-	Aleksej Musakov, freiberuflicher Politologe, St. Petersburg	Entwicklung der deutsch-russischen Beziehungen allgemein
04.04.2006 Telefoninterview	Institut Evropy RAN	Vladislav Belov, Leiter des zentr germanskikh issledovanii am Institut Evropy RAN	Entwicklung der deutsch-russischen Beziehungen allgemein
04.12.2006 Gespräch (Moskau)	Föderales Zentrum der deutschen Kultur in Moskau	Wladimir Andreewitsch Aumann, Direktor des Föderalen Zentrums der deutschen Kultur in Moskau und Chefredakteur der Zeitung „Kultur der Deutschen in Russland“	Russlanddeutsche
04.12.2006 Gespräch (Moskau)	GTZ Russland	Torsten Brezina, Direktor des Bildungs- und Informationszentrums im Deutsch-Russischen Haus Moskau 2001-2006, gtz Russland	Russlanddeutsche
03.01.2007 Telefoninterview	BMU	Martina Karbowski, BMU, Regierungsdirektorin, Referat G II 5	Deutsch-russische Umweltkooperation
15.03.2007 schriftlich	BMZ	Verena Bruer, BMZ	TRANSFORM-Programm, Hilfen und Beratungsprojekte
01.07.2007 schriftlich (E-Mail)	BMVg / Streitkräfteamt	Tobias Schubert, Hauptmann und Presseoffizier, Streitkräfteamt Infoservice Bürgeranfragen	Deutsch-russische verteidigungspolitische und militärische Kooperation
11.07.07 schriftlich (E-Mail)	BMI	Frau Könemann, BMI, Referendarin	Deutsch-russische Zusammenarbeit in Fragen der inneren Sicherheit
06.02.08 Gespräch (Potsdam)	ITUT e.V.	Boris Tichomirow, ITUT e.V., Projektmitarbeiter	Deutsch-russische Umweltkooperation, deutsch-russische Zusammenarbeit im Kaliningrader Gebiet
25.02.2008 schriftlich (E-Mail)	Deutscher Bundestag	Katharina Obuch, Deutscher Bundestag, Referat Presse und Kommunikation (PuK)	Deutsch-russische Parlamentariergruppe

21.05.2008 Gespräch (Kaliningrad)	Baltic Institute of Economy and Finances	Artur Kuznetsov, Vize-Direktor des Baltic Institute of Economy and Finances, früherer Kaliningrad-Beauftragter der Regierung der Russischen Föderation	Entwicklung der deutsch-russischen Beziehungen allgemein und im Kaliningrader Gebiet
22.04.2009 Telefoninterview	Stiftung DRJA	Gerhard Behrens, Stiftung DRJA, Referent Beruflicher Austausch	Deutsch-russische Jugendzusammenarbeit
24.03.10 schriftlich (E-Mail)	BMF	Michael Leisinger, BMF, Referat für Bürgerangelegenheiten	Hermespolitik
24.03.10 schriftlich (E-Mail)	Auswärtiges Amt	Karolin Wendt, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts	Hermespolitik
23.04.10 schriftlich (E-Mail)	BMZ	Daphne Gross-Jansen, BMZ, Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit	Hermespolitik
22.06.10 Telefoninterview	Stiftung DRJA	Benjamin Spatz, Stiftung DRJA, Referent Außerschulischer Austausch	Deutsch-russische Jugendzusammenarbeit
24.06.2010 Telefoninterview	BMFSFJ	Antje Sember, BMFSFJ, Referat für internationale Jugendzusammenarbeit	Deutsch-russische Jugendzusammenarbeit

13.3 Sekundärliteratur

- Abromeit, Heidrun (1994): *The Chancellor and organised interests*. Aus: Padgett, Stephen (Hrsg.): Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship. London. S. 157-177.
- Adam, Werner (2005): *Aufstieg einer Hilfskraft. Die Militarisierung und Sonjetisierung Russlands unter Putin*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 84/2005 vom 12.04.2005.
- Adomeit, Hannes (2005): *Putins Westpolitik. Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück*. Berlin. (= SWP-Studie. 8)
- Adomeit, Hannes (2005a): *Deutsche Russlandpolitik: Ende des "Schmusekurses"?* In: *Russie.Cei.Visions*, Jg. 2005, H. 6b, S. 1-22.
- Adomeit, Hannes; Bastian, Katrin; Götz, Roland (2004): *Deutsche Russlandpolitik unter Druck*. Berlin. (= SWP-Aktuell. 56)
- Albrecht, Ulrich (2001): *Friedensforschung und deutsche Außenpolitik*. Aus: Lammers, Christiane; Schrader, Lutz (Hrsg.): Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos) 2001. (=Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK). 27) S. 16-25.
- Alexandrova, Olga (1995): *Rußland und sein "nabes Ausland": Integrationsvorstellungen und Ansätze der russischen Integrationspolitik*. Köln. (= Bericht des BIOst. 20/1995)
- Alexandrova, Olga; Götz, Roland; Halbach, Uwe (Hrsg.) (2003): *Russland und der postsowjetische Raum*. Baden-Baden (Nomos) 2003. (= Internationale Politik und Sicherheit. 54)
- Almond, Gabriel (1950): *The American People and Foreign Policy*. New York.
- Amerongen, Otto Wolff von (1992): *Der Weg nach Osten. Vierzig Jahre Brückenbau für die deutsche Wirtschaft*. München (Droemer Knaur).
- Anderson, Jeffrey (1999): *German Unification and the Union of Europe: The Domestic Politics of Integration*. Cambridge.
- Andreae, Lisette; Kaiser, Karl (1998): *Die "Außenpolitik" der Fachministerien*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 29-46.
- Axelrod, Robert (1984): *The evolution of cooperation*. o.O. (BasicBooks).
- Axelrod, Robert; Keohane, Robert Owen (1993): *Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions*. Aus: Baldwin, David Allen (Hrsg.): Neorealism and neoliberalism: The Contemporary Debate. New York (Columbia University Press) 1993. S. 85-115.
- Bach, Jonathan P.G. (1999): *Between Sovereignty and Integration. German Foreign Policy and National Identity after 1989*. Münster.
- Bahr, Egon (2000): *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*. München (Blessing).
- Bald, Detlef (2001): *Die rot-grüne Außen- und Sicherheitspolitik – zu den Hintergründen einer nationalen Machtpolitik*. Aus: Lammers, Christiane; Schrader, Lutz (Hrsg.): Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos) 2001. (=Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK). 27) S. 214-223.
- Baldwin, David Allen (Hrsg.) (1993): *Neorealism and neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York (Columbia University Press).
- Baldwin, David A. (1993): *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*. Aus: Baldwin, David Allen (Hrsg.): Neorealism and neoliberalism: The Contemporary Debate. New York (Columbia University Press). S. 3-25.

- Baring, Arnulf (2003): *Einsame Mittelmacht. Ohne die USA gibt es keine Zukunft für Deutschland*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 12, S. 51-56.
- Bartsch, Sebastian (1998): *Außenpolitischer Einfluß und Außenbeziehungen der Parteien*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 167-184.
- Bartsch, Sebastian (1998a): *Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 185-198.
- Bastian, Kathrin (2006): *Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik*. Wiesbaden (VS Verlag).
- Bastian, Katrin; Götz, Roland (2005): *Deutsch-russische Beziehungen im europäischen Kontext: Zwischen Interessenallianz und strategischer Partnerschaft*. Berlin. (= SWP-Diskussionspapier. FG 5, 2005/03)
- Baumann, Rainer; Rittberger, Volker; Wagner, Wolfgang (1999): *Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen , 6. Jg. (1999), H. 2, S. 245-286.
- Bellers, Jürgen (Hrsg.) (2001): *Handbuch der Außenpolitik. Von Afghanistan bis Zypern*. München, Wien (Oldenbourg). (= Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft)
- Bellers, Jürgen (Hrsg.) (2001a): *Die gesellschaftliche Basis von Außenpolitik: Internationale Wirtschaft, Umwelt, Ideologien, Regional- und Entwicklungspolitik, internationaler Klientelismus*. Münster u.a. (Lit). (= Einführungen: Politik.2)
- Bellers, Jürgen (1999): *Deutsche Außen- und Innenpolitik nach 1990: eine revisionistische Sicht*. Siegen (Universität-Gesamthochschule Siegen). (= Schriften zur internationalen Politik. 1)
- Bellers, Jürgen (2001): *Außenwirtschaftspolitik und politisches System. Historisch-komparatistische Studien zur Weimarer Republik und zur BRD im Vergleich mit anderen Industrie- und Entwicklungsländern*. Aus: Bellers, Jürgen (Hrsg.): Die gesellschaftliche Basis von Außenpolitik: Internationale Wirtschaft, Umwelt, Ideologien, Regional- und Entwicklungspolitik, internationaler Klientelismus. Münster u.a. (Lit) 2001. (=Einführungen: Politik.2) S. 54-80.
- Belov, Vladislav (2004): *Rossija i Germanija: naučno-techničeskoje sotrudničestvo (Russland und Deutschland: wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit)*. In: Sovremennaja Evropa (Contemporary Europe), 4. Jg. (2004), H. 3, S. 65-78.
- Bennett, Andrew; George, Alexander L. (1997): *Process Tracing in Case Study Research. Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods*, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, October 17-19, 1997. Harvard.
- Bernhof, Ira (2001): *Europa und Rußland – Zwischenbilanz und Ausblick*. Berlin (Berliner Informationsszentrum für Transatlantische Sicherheit BITS). (=BITS Briefing Note 01.1)
- Bertram, Christoph (2004): *Deutschland: nicht normal, sondern zentral. Von der Notwendigkeit einer deutschen Führungsrolle in der Außenpolitik Europas*. Essay für die Sendereihe "Für eine bessere Außenpolitik" des Deutschlandfunks. o.O.
- Bienen, Derk; Freund, Corinna; Rittberger, Volker (1999): *Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus*. Tübingen. (= Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung. 33)
- Bierling, Stephan (2005): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*. 2. Aufl. München (Oldenbourg).
- Bittner, Jan (2009): *Der Staat und die Herausforderung durch nicht-staatliche Akteure in der Außenpolitik*. In: Gedanken zur Zukunft (Herbert Quandt-Stiftung), Jg. 2009, H. 8, S. 4.

- Boekle, Henning; Rittberger, Volker; Wagner, Wolfgang (2001): *Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11. Jg. (2001), H. 1, S. 71-103.
- Bollinger-Kanne, Josephine (2004): *Kyoto als Eintrittskarte in die WTO? Die russische Ratifizierungsdebatte*. In: Russlandanalysen, Jg. 2004, H. 43, S. 2-4.
- Bomsdorf, Falk (2001): *Russland und der Westen: miteinander, gegeneinander, nebeneinander?* Berlin. (= SWP-Zeitschriftenschau)
- Bomsdorf, Falk (2002): *Russland und der Westen nach dem 11. September: Beginn einer wirklichen Partnerschaft?* Berlin. (= SWP-Zeitschriftenschau)
- Bomsdorf, Falk (2003): *Rußland: Rückkehr in die Weltarena. Aus russischen Fachzeitschriften und Wochenzeitungen des Jahres 2002*. Berlin. (= SWP-Zeitschriftenschau. Februar 2003)
- Bomsdorf, Falk (2004): *Rußlands neuer Realismus. Aus russischen Fachzeitschriften und Wochenzeitungen*, 1. Halbjahr 2004. Berlin. (= SWP-Zeitschriftenschau. 11)
- Brandt, Enrico; Buck, Christian (Hrsg.) (2005): *Auswärtiges Amt. Diplomatie als Beruf*. 4. Aufl. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Bratchikov, Igor Borisovic (1997): *Russian-German Relations: "The Third Dimension"*. In: International Affairs, 43. Jg. (1997), H. 3, S. 40-47.
- Bredow, Wilfried von (1996): *Bilaterale Beziehungen im Netzwerk Regionaler und Globaler Interdependenz*. Aus: Kaiser, Karl; Krause, Joachim (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*. München (Oldenbourg). (=Internationale Politik und Wirtschaft. 62) S. 109-115.
- Bredow, Wilfried von (2003): *Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe. Gestalt und Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 1-12.
- Bredow, Wilfried von; Jäger, Thomas (1993): *Neue deutsche Außenpolitik. Nationale Interessen in internationalen Beziehungen*. Opladen (Leske + Budrich).
- Brettschneider, Frank (1998): *Massenmedien, öffentliche Meinung und Außenpolitik*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen*. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 215-226.
- Brock, Lothar; Donner-Reichle, Carola (1998): *State-Society Relations in Foreign Policy. The Interaction between the German Government and NGOs in the Context of the Social Summit*. Tagungspapier des dritten deutsch-japanischen Symposiums vom 21. bis 23. September 1998 in Tübingen. Tübingen.
- Brozus, Lars; Take, Ingo; Wolf, Klaus Dieter (2003): *Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung*. Opladen (Leske + Budrich).
- Brücker, Herbert (1996): *Russlands Auslandsverbindlichkeiten nach der langfristigen Umschuldung. Ist Russland dauerhaft zahlungsfähig?* Berlin. (= DIW Wochenbericht. 28/96)
- Brühl, Tanja; et al (Hrsg.) (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*. Bonn. (= Eine Welt – Texte der SEF. 11)
- Burchardi, Kristiane; Kalb, Christof (1997): *Unterwegs nach Europa: Russland, Deutschland und der Streit um die "Beutekunst"*. In: Deutschland Archiv, 30. Jg. (1997), H. 6, S. 939-945.
- Burchardi, Kristiane; Kalb, Christof (1998): *"Beutekunst" als Chance: Perspektiven der deutsch-russischen Verständigung*. München (Osteuropa-Institut). (= Mitteilungen. 38)
- Busse, Nikolas (2003): *Struggling with the Realities of World Politics: Transatlantic Relations Under Schröder and Fischer*. In: German Foreign Policy in Dialogue Newsletter, 4. Jg. (2003), H. 9, S. 13-15.

- Busse, Nikolas (2004): *Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika*. In: PIN – Politik im Netz, 22. Jg. (2004).
- Carlsnaes, Walter; Risse, T.; Simmons, B. A. (Hrsg.) (2002): *Handbook of International Relations*. London (Sage).
- Checkel, Jeffrey T. (2005): *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*. Oslo (Centre for European Studies, University of Oslo) (= Working Paper. 26)
- Chugrov, Sergei Vladislavovic (1997): *Nationales Interesse und Deutschlands Rolle in Europa: Wandel und Kontinuität russischer Wahrnehmungen*. Aus: Niedhart et al. (Hrsg.): *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*. Mannheim (Palatium-Verlag) 1997. S. 317-331.
- Crudopf, Wenke (2000): *Russland-Stereotypen in der deutschen Medienberichterstattung*. Berlin. (= Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der FU Berlin: Politik und Gesellschaft. 29)
- Czempiel, Ernst-Otto (2000): *Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 2000, H. B 24/2000, S. 13-21.
- Daniliouk, Natalia; Roesler, Karsten; Hermeier, Philipp (Hrsg.) (2004): *Russland – Deutschland – Europa. Tagungsband zu Ehren von Prof. em. Dr. Karl Hahn*. Berlin (LIT Verlag). (= Europa 2000. 21)
- Danilow, Dmitrij (2004): *Russlands Interessen. Pragmatismus und Suche nach Balancen*. In: *Internationale Politik*, 59. Jg. (2004), H. 3, S. 11-17.
- Daschitschew, Wjatscheslaw (1999): *Stand und Perspektiven der deutsch-russischen Beziehungen*. Aus: Meissner, Boris; Eisfeld, Alfred (Hrsg.): *50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis*. Berlin (Duncker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 279-285.
- Davydov, Oleg D. (1998): *Inside Out. The Radical Transformation of Russian Foreign Trade, 1992-1997*. New York (Fordham University Press).
- Davydov, J.P. (2003): *Novy atlantism protiv starogo evropejskizma*. In: *Evropejskaja besopasnost / European Security*, Jg. 2003, H. 8, S. 8-12.
- Dembinski, Matthias (2003): *Ein Sturm im Wasserglas? Deutsche Außenpolitik im Zeichen transatlantischer und europäischer Verwerfungen*. Frankfurt/Main (Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung). (= HFSK-Report Nr. 12/2003).
- Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (2004): *Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen. Abdruck einer Diskussionsveranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. am 11.12.1993 in Bonn*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25. Jg. (1994), H. 3, S. 494-507.
- Dietl, Andreas; Möller, Heiner; Vogel, Wolf-Dieter (Hrsg.) (1998): *Zum Wohle der Nation*. Berlin (Elefanten-Press).
- Dietz, Barbara; Protsenko, Alexander; Vincentz, Volkhart (2001): *Direktinvestitionen in Osteuropa und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland. Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen*. München (Osteuropa-Institut München). (= Working Papers. 229)
- Donaldson, Robert H.; Noguee, Joseph L. (2005): *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*. 3rd ed. Armonk, New York (Sharpe).
- Dougherty, J.E.; Pfaltzgraff, R.L. (2001): *Contending Theories of International Relations*. 5. Aufl. New York (Longman).
- Doyle, M.; Ikenberry, G.J. (Hrsg.) (1997): *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Colo (Westview).
- Eberlei, Walter; Weller, Christoph (2001): *Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance. Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien*. Duisburg (Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg). (= INEF-Report. 51)
- Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.) (1998): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen*. München (Oldenbourg). (= Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63)

- Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.) (2001): *Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World*. New York (Palgrave). (= New Perspectives in German Studies)
- Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (1998): *Einleitung: Wissenschaft und außenpolitischer Entscheidungsprozess*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 1-12.
- Egle, Christoph; Ostheim, Tobias; Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2003): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. 1. Aufl. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag).
- Europainstitut RAN (Hrsg.) (2002): *Rossijsko-germanskije odnoschenija vschera, sevonjja, savtra. K 80-letiju rapalskovo dogovora*. In: *Sovremennaja Evropa (Contemporary Europe)*, 3. Jg. (2002), H. 3, S. 25-64.
- Fearon, James; Wendt, Alexander (2002): *Rationalism versus Constructivism: A Skeptical View*. Aus: Carlsnaes, Walter; Risse, T.; Simmons, B.A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. London (Sage). S. 52-72.
- Fischer, Jens (1998): *Eurasismus: Eine Option russischer Außenpolitik?* Berlin (Berlin-Verl. Spitz).
- Fischer, Sabine (2003): *Russische Außenpolitik: Neue Akzente, bleibende Ambivalenzen*. In: *Russlandanalysen*, Jg. 2003, H. 10, S. 2-5.
- Fischer, Sabine (2004): *"Kleineuropäische Vorstellungen greifen nicht mehr?"* In: *Russlandanalysen*, Jg. 2004, H. 21, S. 3.
- Fischer, Wolfgang; Holtrup, Petra (1998): *Institutionelle Strukturen und Entscheidungsprozesse der Umweltaußenpolitik*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 121-136.
- Forschungsstelle Osteuropa Bremen (Hrsg.) (2005): *Integration und Ausgrenzung im Osten Europas. Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten*. Bremen. (= Tagung junger Osteuropa-Experten. 70)
- Frankenberger, Klaus-Dieter; Nonnenmacher, Günther (2004): *Kein Königsweg: Die erweiterte EU und die Ambivalenzen der deutschen Außenpolitik*. Köln (Deutschlandfunk). (= Essay für die Sendereihe "Für eine bessere Außenpolitik" des Deutschlandfunks)
- Franzke, Jochen (2005): *Netzwerke für Demokratie statt Achsen mit Autokraten. Für einen Neuanatz deutscher Ostpolitik*. In: *Welt-Trends*, 13. Jg. (2005), H. 49, S. 125-133.
- Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*. 3., neubearb. Auflage. München (Verlag Franz Vahlen).
- Fritz, Erich G. (Hrsg.) (2001): *Neue Bewegung in die deutsch-russischen Beziehungen!* Oberhausen (Athena). (= Brückenschlag : Forum internationale Politik. 1)
- Froehly, Jean-Pierre (2001): *Deutschland-Frankreich-Russland: Strategische Partner für Europa*. Berlin (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Internetpublikation (www.dgap.org/print/919.html vom 8.6.2001).
- Fröhlich, Stefan (2001): *"Auf den Kanzler kommt es an": Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik: persönliches Regiment und Regierungshandeln vom Amtsantritt bis zur Wiedervereinigung*. Paderborn (Schöningh).
- Garbe, Gunnar (2002): *Deutsche Rußlandpolitik und das Baltikum: 1990-98*. Kiel (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel). (=Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophischen Fakultät)
- Garton Ash, Timothy (1994): *Germany's Choice*. In: *Foreign Affairs*, 73. Jg. (1994), H. 4, S. 65-81.
- Gellner, Winand (1995): *Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit*. Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Gergen, David R. (1990): *Diplomacy in a Television Age: the dangers of teledemocracy*. Aus: Serfaty, Simon (Hrsg.): *The Media and Foreign Policy*. New York (St. Martin's Press) 1991. S. 47-63.

- Gerisch, Gordon (2006): *Konturen einer Energieaußenpolitik. Vorbereitungen zum nächsten Petersburger Dialog*. In: GUS-Barometer, 12. Jg. (2006), H. 41, S. 6-8.
- Glaab, Manuela (2003): *Brüchige Fundamente. Eine Zwischenbilanz rot-grüner Außenpolitik*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 67-70.
- Götz, Roland (2004): *"Schweigen für Gas"? Deutschlands Abhängigkeit von Russlands Energielieferungen*. Berlin. (= SWP-Aktuell. 43)
- Götz, Roland (2005): *Die Ostseegaspipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?* Berlin. (= SWP-Aktuell. 41)
- Götz, Roland (2005a): *Russia and the Energy Supply of Europe. The Russian Energy Strategy to 2020*. Berlin. (= Working Paper)
- Götz, Roland (2006): *Deutschland und Russland – "strategische Partner"?* In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2006, H. 11, S. 14-23.
- Grieco, Joseph M. (1988): *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. In: International Organization, 42. Jg. (1988), H. 3, S. 485-508.
- Grieco, Joseph M. (1997): *Realist International Theory and the Study of World Politics*. Aus: Doyle, M.; Ikenberry, G.J. (Hrsg.): *New Thinking in International Relations Theory*. Boulder, Colo (Westview) 1997. S. 163-201.
- Grinin, Vladimir Michajlovic; Bratcikov, Igor Borisovic (1995): *Russia and Germany: Entering a New Stage of Relations*. In: International Affairs, Jg. 1995, H. 10, S. 17-25.
- Güllner, Manfred (2003): *Hinten in der Türkei... Die Bedeutung außenpolitischer Themen für die Deutschen*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 51-56.
- Gutjahr, Lothar (1994): *German Foreign and Defence Policy after Unification*. London (Pinter). (= The new Germany series)
- Hacke, Christian (1996): *Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands*. Aus: Kaiser, Karl; Krause, Joachim (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*. München (Oldenbourg) 1996. (=Internationale Politik und Wirtschaft. 62) S. 3-13.
- Hacke, Christian (1997): *Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 1997, H. B 1-2/97, S. 3-14.
- Hacke, Christian (1997a): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Weltmacht wider Willen?* Aktualisierte und erw. Neuaufl. Berlin (Ullstein).
- Hacke, Christian (2002): *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B48/2002, S. 7-15.
- Hacke, Christian (2003): *Zuviel Theorie? Zuwenig Geschichte? Eine kritische Zwischenbilanz der Disziplin der internationalen Beziehungen in Deutschland*. Hamburg (Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr). (= Studien zur internationalen Politik. 2)
- Hacke, Christian (2003a): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. Aktual. Auflage. Frankfurt/Main, Berlin (Ullstein).
- Hacke, Christian (2004): *Paradigmenwechsel? Deutschland, Europa und die transatlantischen Beziehungen im Lichte der Irak-Krise*. Aus: Varwick, Johannes; Knelangen, Wilhelm (Hrsg.): *Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*. Opladen (Leske + Budrich) 2004. S. 373-384.
- Haftdorn, Helga (1990): *Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse*. Aus: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*. Opladen (Westdeutscher Verlag) 1990. (=PVS-Sonderheft. 21) S. 401-423.
- Haftdorn, Helga (2001): *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*. Stuttgart, München (Deutsche Verlagsanstalt).

- Haftendorn, Helga; Karl, Wolf-Dieter; Krause, Joachim; Wilker, Lothar (Hrsg.) (1978): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn*. Köln (Verlag Wissenschaft und Politik).
- Halfen, B.; et al. (1991): *Gesamtwirtschaftliche Wirkungen staatlicher Ausfuhrleistungsgewährleistungen: Das Beispiel der Hermes-Deckungen*, Mainz (Universität Mainz). (= Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. 46)
- Harnisch, Sebastian (2003): *Theoriegeleitete Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels*. Aus: Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter; Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos) 2003. (=Weltpolitik im 21. Jahrhundert. 10) S. 313-360.
- Harnisch, Sebastian; Maull, Hanns W. (Hrsg.) (2001): *Germany As A Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester (Manchester Univ. Press). (= Issues in German politics.)
- Hartmann, Jürgen (1998): *Organisierte Interessen und Außenpolitik*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 239-252.
- Hartmann, Jürgen (2001): *Internationale Beziehungen*. Opladen (Leske + Budrich). (= UTB. 2222)
- Heck, Charles B. (2003): *The "Poison" in the Relations Between Berlin and Washington*. In: German Foreign Policy in Dialogue Newsletter, 4. Jg. (2003), H. 9, S. 5-12.
- Heinrich, Andreas (2006): *Gazprom – a reliable partner for Europe's energy supply?* In: Russian Analytical Digest, 1. Jg. (2006), H. 1, S. 2-6.
- Hellmann, Gunther (Hrsg.) (2007): *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*. Baden-Baden (Nomos).
- Hellmann, Gunther (1996): *Goodbye Bismarck? The foreign policy of contemporary Germany*. In: Mershon International Studies Review, 40. Jg. (1996), H. 1, S. 1-39.
- Hellmann, Gunther (1997): *The Sirens of Power and German Foreign Policy: Who is Listening?* In: German Politics, 6. Jg. (1997), H. 2, S. 29-57.
- Hellmann, Gunther (1997a): *Jenseits von "Normalisierung" und "Militarisierung": Zur Standortdebatte über die neue deutsche Außenpolitik*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 1997, H. B 1-2/97, S. 24-33.
- Hellmann, Gunther (1999): *Machtbalance und Vormachtdenken sind überholt: Zum außenpolitischen Diskurs im vereinigten Deutschland*. Aus: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1999. S. 97-126.
- Hellmann, Gunther (2001): *Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewussten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik*. Aus: Lammers, Christiane; Schrader, Lutz (Hrsg.): Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos) 2001. (=Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK). 27) S. 42-77.
- Hellmann, Gunther (2002): *Der "deutsche Weg". Eine außenpolitische Gratwanderung*. In: Internationale Politik, 57. Jg. (2002), H. 9, S. 1-8.
- Hellmann, Gunther (2003): *Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 39-50.
- Hellmann, Gunther (2004): *Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung*. 3. Aufl. Hagen (Fernuniversität).
- Hellmann, Gunther (2004a): *Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: "Deutsche Wege" in der Außenpolitik*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2004, H. B 11/2004, S. 32-39.

- Hellmann, Gunther (2004b): *Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus*. In: WeltTrends, 12. Jg. (2004), H. 42, S. 79-88.
- Hellmann, Gunther; Baumann, Rainer; Wagner, Wolfgang (2006): *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften). (= Grundwissen Politik. 39)
- Hellmann, Gunter; Wolf, Reinhard (1993): *Systemische Theorien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Bilanz und Perspektiven*. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22. Jg. (1993), H. 2, S. 153-167.
- Hellmann, Gunther; Wolf, Klaus Dieter; Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos). (= Weltpolitik im 21. Jahrhundert. 10)
- Hennis, Wilhelm (1999): *Regieren im modernen Staat*. Tübingen (Mohr Siebeck). (= Politikwissenschaftliche Abhandlungen. 1)
- Hermann, M.G. (1980): *Explaining Foreign Policy Behaviour using the personal characteristics of political leaders*. In: International Studies Quarterly, 24. Jg. (1980), H. 1, S. 7-46.
- Hermann, Charles F. (1995): *Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building*. Aus: Neack, Laura; Hey, Jeanne A.K.; Haney, Patrick J. (Hrsg.): *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs, New Jersey (Prentice-Hall) 1995. S. 243-258.
- Hermann, M.G.; Hermann, C.F. (1989): *Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry*. In: International Studies Quarterly, 33. Jg. (1989), H. 4, S. 361-387.
- Hibbs, Mark (1996): *The G-7 Summit On Nuclear Safety and Security: A Summit Primer*. In: The Global Reporting Network, Jg. 1996, H. Issue Brief. 12, S. 1-10.
- Hildebrand, Klaus (1990): *"Atlantiker" versus "Gaullisten". Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland während der sechziger Jahre*. In: Revue d'Allemagne, 22. Jg. (1990), H. 2, S. 583-592.
- Hillenbrand, Olaf; Kempe, Iris (Hrsg.) (2003): *Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll*. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung).
- Hishow, Ognian N. (2003): *Russlands Beitritt zur WTO – Auswirkungen und Interessen*. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik). (= SWP-Studie. 3)
- Höhmman, Hans-Hermann; Meier, Christian (1990): *Der politisch-ökonomische Umbruch in Osteuropa und seine Konsequenzen für die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen*. Köln. (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. 45)
- Höhmman, Hans-Hermann; Meier, Christian (1996): *Russland und der Westen im Jahr der Präsidentschaftswahlen: Interessen, Perzeptionen, Formen der Zusammenarbeit*. Köln. (= Bericht des BIOst. 37/1996)
- Höhmman, Hans-Hermann; Meier, Christian; Timmermann, Heinz (1997): *Rußland und Deutschland in Europa. Aktuelle Entwicklungstrends in den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen*. Köln. (= Bericht des BIOst. 38/1997)
- Holsti, Kal J. (1986): *Politics in Command: Foreign Trade as National Security Policy*. In: International Organization, 40. Jg. (1986), H. 3, S. 643-671.
- Holsti, Kal J. (1991): *Change in the International System. Essays on the Theory and Practice of International Relations*. Aldershot (Edward Elgar).
- Holsti, Ole R. (2000): *Public Attitudes after the Cold War*. Aus: Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (Hrsg.): *Decisionmaking in a glass house. Mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham (Rowman & Littlefield) 2000. S. 211-219.
- Hubel, Helmut (1996): *Die schwierige Partnerschaft mit Russland*. Aus: Kaiser, Karl; Krause, Joachim (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*. München (Oldenbourg) 1996. (=Internationale Politik und Wirtschaft. 62) S. 137-141.

- Hudson, Valerie; Vore, Christopher (1995): *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow*. In: Mershon International Studies Review, 39. Jg. (1995), H. 2, S. 209-238.
- Huterer, Manfred; Krumrei, Claus (2001): *Russland und der Westen. Eine schwierige Integrationsaufgabe*. In: Internationale Politik, 56. Jg. (2001), H. 10, S. 27-34.
- Huterer, Manfred; Reisinger, Heidi (2003): *Westliche Russlandpolitik: Ein Schritt vorwärts – zwei Schritte zurück?* Aus: Hillenbrand, Olaf; Kempe, Iris (Hrsg.): *Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll*. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung) 2003. S. 263-274.
- Ikenberry, Gilford John [Hrsg.] (1999): *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. 3. Aufl. New York (Harper Collins).
- Inacker, Michael J. (1994): *Zwischen Real- und Oppositionspolitik. Die außen- und sicherheitspolitische Diskussion in der SPD am Scheideweg*. St. Augustin (Konrad-Adenauer-Stiftung, Bereich Forschung und Beratung). (= Interne Studien und Berichte / Konrad-Adenauer-Stiftung, Bereich Forschung und Beratung. 68)
- Intriligator, Michael D. (1994): *Cooperative Models in International Relations Research*. Boston (Kluwer).
- Ischinger, Wolfgang (2003): *Durch Wandel zu Stabilität. Anmerkungen zur Zukunft der transatlantischen Beziehungen*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 57-66??.
- Jäger, Thomas (2001): *Deutsche Außenpolitik nach dem Regierungswechsel 1998: Interessen und Handlungsoptionen in der Weltwirtschaft*. Aus: Lammers, Christiane; Schrader, Lutz (Hrsg.): *Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel*. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos) 2001. (=Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK). 27) S. 129-151.
- Jäger, Thomas; Beckmann, Rasmus (2007): *Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik*. Aus: Jäger, Thomas; Alexander Höse; Kai Oppermann (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2007. S. 13-39.
- Jäger, Thomas; Alexander Höse; Kai Oppermann (Hrsg.) (2007): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Janis, Irving (1972): *Victims of groupthink. A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston (Houghton Mifflin).
- Janis, Irving (1982): *Groupthink. A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. 2nd. edition. Boston (Houghton Mifflin).
- Janus, Hans (1998): *Hermes-Deckungen – ein Spiegelbild der Transformation in Russland*. In: Lomonossow, Jg. 1998, H. 3.
- Jervis, Robert (1988): *Realism, Game Theory and Cooperation*. In: World Politics, 40. Jg. (1988), H. 3, S. 317-349.
- Johnston, Karin L. (2003): *The United States, Russia and Germany: New Alignment in a post-Iraq world?* Washington 2003. (= AICGS Policy Reports. 9)
- Junne, Gerd (1972): *Spieltheorie in der internationalen Politik: Die beschränkte Rationalität strategischen Denkens*. Düsseldorf (Bertelsmann).
- Kaiser, Karl (1993): *Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Ein berechtigtes Ziel der neuen deutschen Außenpolitik*. In: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993), H. 19, S. 541-552.
- Kaiser, Karl (2002): *German Perspectives on the New Strategic Landscape After September 11*. Washington D.C. (American Institute for Contemporary German Studies AICGS).
- Kaiser, Karl; Krause, Joachim (Hrsg.) (1996): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 3: Interessen und Strategien*. München (Oldenbourg). (= Internationale Politik und Wirtschaft. 62)
- Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1995): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen*. München (Oldenbourg). (= Internationale Politik und Wirtschaft. 61)
- Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.) (1997): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen*. 3. Aufl. München (Oldenbourg). (= Internationale Politik und Wirtschaft. 59)

- Kamp, Karl-Heinz; Weilemann, Peter R. (2000): *Deutsche Außenpolitik für das 21. Jahrhundert: Plädoyer für eine neue außenpolitische Kultur*. Sankt Augustin (Konrad-Adenauer-Stiftung). (= Zukunftsforum Politik. 5)
- Kempe, Iris (2000): *Die europäische Russlandpolitik*. In: Ost-West. Europäische Perspektiven, 1. Jg. (2000), H. 3, S. 163-173.
- Kempe, Iris (2001): *Vorzeichenwechsel und neue Herausforderungen in der russischen Europapolitik*. In: Ost-West. Europäische Perspektiven, 2. Jg. (2001), H. 1, S. 43-52.
- Kempe, Iris (2004): *Rekonstruktion des Westens als gesamteuropäische Aufgabe*. In: Russlandanalysen, Jg. 2004, H. 21, S. 2-3.
- Kempe, Iris (2006): *From a European Neighborhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*. München (Centrum für Angewandte Politikforschung). (= CAP Policy Analysis. 3)
- Keohane, Robert Owen (Hrsg.) (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, San Francisco, London (Westview Press).
- Keohane, Robert Owen; Martin, Lisa L. (1995): *The Promise of Institutional Theory*. In: International Security, 20. Jg. (1995), H. 1, S. 39-51.
- Keohane, Robert Owen; Milner, Helen V. (Hrsg.) (1996): *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge (Cambridge University Press).
- Keohane, Robert Owen; Nye, Joseph S. (2001): *Power and Interdependence*. 3. Aufl. New York (Longman).
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey (Princeton University Press).
- Kirste, Knut (1998): *Rollentheorie und Außenpolitikanalyse: die USA und Deutschland als Zivilmächte*. Frankfurt/Main, Berlin, Bern u.a. (Lang). (= Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft. 359)
- Kittel, Gabriele; Rittberger, Volker; Schimmelfennig, Frank (1995): *Between Loyalty And Exit. Explaining the Foreign Policies of Industrialized Countries in the UNESCO Crisis (1978-87)*. Tübingen (Abteilung Internationale Beziehungen, Friedens- und Konfliktforschung des Instituts für Politikwissenschaft). (= Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung. 24)
- Kornelius, Stefan (2003): *Der Gourmet als Kellner. Joschka Fischers langer Weg*. In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 31-37.
- Korte, Karl-Rudolf (1998): *Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik*. In: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), H. 12, S. 3-12.
- Krasner, Stephen (1972): *Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)*. In: Foreign Policy, H. 7 (1972), S. 159-179.
- Krause, Joachim (1999): *Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 137-152.
- Kühnhardt, Ludger; Tschubarjan, Alexander (Hrsg.) (1999): *Rußland und Deutschland auf dem Weg zum antitotalitären Konsens*. Baden-Baden (Nomos).
- Kühnhardt, Ludger (1997): *Wertgrundlagen der deutschen Außenpolitik*. Aus: Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 1: Grundlagen. 3. Aufl. München (Oldenbourg) 1997. (=Internationale Politik und Wirtschaft. 59) S. 99-127.
- Kunz, Volker (2004): *Rational Choice*. Frankfurt/Main (Campus Verlag). (= campus Einführungen)
- Kunz, Volker; Druwe, Ulrich (Hrsg.) (1994): *Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen*. Opladen (Leske + Budrich).
- Kupchan, Charles A. (1998): *After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity*. In: International Security, 23. Jg. (1998), H. 2, S. 40-79.

- Kuwaldin, Viktor (1999): *Das neue Russland und das neue Deutschland: Ein Autopilot, der die Politik geändert hat*. Aus: Meissner, Boris; Eisfeld, Alfred (Hrsg.): 50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis. Berlin (Duncker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 225-232.
- Lammers, Christiane; Schrader, Lutz (Hrsg.) (2001): *Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem rot-grünen Regierungswechsel*. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos). (= Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK). 27)
- Le Gloannec, Anne-Marie (2004): *The Unilateralist Temptation: Germany's Foreign Policy after the Cold War*. In: Internationale Politik und Gesellschaft, H. 1 (2004), S. 27-39.
- Legro, Jeffrey W.; Moravcsik, Andrew (1999): *Is anybody still a realist?* In: International Security, 24. Jg. (1999), H. 2, S. 5-55.
- Lehmann, Klaus-Dieter (1996): *Bücher als Kriegsgeiseln*. In: Bibliotheksdienst, 30. Jg. (1996), H. 8/9, S. 1475-1481.
- Leonhard, Wolfgang (2003): *Die gegenwärtigen deutsch-russischen Beziehungen von 1990 bis heute: Festvortrag*. Dies academicus 2002 am 13. November 2002, Universität Trier 2003. Als Manuskript gedruckt.
- Lindeiner, Klaus von (1998): *Möglichkeiten und Wünsche der westeuropäischen Industrie bezüglich eines Leistungsaustauschs mit den Ländern des Comecon*. Aus: Scheibe, Heinz-Jürgen (Hrsg.): Perspektiven einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa. Bericht über das Bremer Wirtschafts- und Transportforum 1988 vom 20.-22. April 1988. Ritterhude 1988. (=Beiträge zu internationalen Wirtschafts- und Transportfragen.) S. 114-128.
- Lindner, Rainer; Suslow, Dmitrij; Zinkovski, Oleg (2005): *Gemeinsames Strategiepapier der deutsch-russischen Zukunftswerkstatt*. Berlin (Petersburger Dialog e.V.).
- Lingelsheim-Seibicke, Wolfgang von (1992): *Handbuch für das erfolgreiche Ostgeschäft: Praxiswissen für Handel und Investitionen*. Köln (Deutscher Wirtschaftsdienst). (= Loseblatt-Sammlung.2)
- Link, Werner (2000): *Deutschland im multipolaren Gleichgewicht der großen Mächte und Regionen*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2000, H. B-24/2000.
- Link, Werner (2004): *Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2004, H. B-11/2004, S. 3-8.
- Lippmann, Walter (1922): *Public Opinion*. New York (Macmillan).
- Lippmann, Walter (1925): *The Phantom Republic*. New York (Macmillan).
- Lipson, Charles (1993): *International Cooperation in Economic and Security Affairs*. Aus: Baldwin, David Allen (Hrsg.): Neorealism and neoliberalism: The Contemporary Debate. New York (Columbia University Press) 1993. S. 60-84.
- Lijphart, Arend (1975): *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*. In: Comparative Political Studies, 8. Jg. (1975), H. 2, S. 158-177.
- Lohse, Eckart (1996): *Das sicherheitspolitische Engagement Deutschlands in Osteuropa. Arbeitspapier*, hrsg. vom Bundesministerium für Verteidigung, Bereich Forschung und Beratung – Internationale Politik-. St. Augustin.
- Lübke-meier, Eckhard (1998): *Interdependenz- und Konfliktmanagement. Deutsche Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Außenpolitikforschung). (= FES Studie zur Außenpolitik. 74)
- Lukianov, Fjodor (2005): *Vneschnaja politika Rossii: technokraty protiv ideologii [Russlands Außenpolitik: Technokraten gegen die Ideologie]*. In: Neprikosnavenny zapas, Jg. 2005, H. 43 [3 Seiten].
- Luks, Leonid (2005): *Der russische "Sonderweg"? Aufsätze zur neuesten Geschichte Russlands im europäischen Kontext*. Hannover (Ibidem).
- Lütticken, Florian; Stahl, Bernhard (2004): *Die Außenwirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition. Diskreter Wandel im Beipack*. In: PIN – Politik im Netz, 5. Jg. (2004), H. 22, S. 1-14.
- Maier, Daniel (2004): *Zum Begriff der Außenpolitik*. Berlin (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Eintrag auf ww.weltpolitik.net (vom 13.3.2004).

- Mangold, Klaus (2000): *Wirtschaftsfaktor Russland. Die deutsche Wirtschaft hat Anlass zur Hoffnung*. In: Internationale Politik, 55. Jg. (2000), H. 5, S. 1-6.
- Manlow, Philip (1996): *Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik*. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 1996, H. 1, S. 96-107.
- Mathyl, Markus (2002): *Der "unaufhaltsame Aufstieg" des Aleksandr Dugin. Neo-Nationalbolschewismus und Neue Rechte in Russland*. In: Osteuropa, 52. Jg. (2002), H. 7, S. 885-900.
- Mauß, Hanns W. (1997): *Quo vadis, Germania? Außenpolitik in einer Zeit des Wandels*. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 1997, H. 10, S. 1245-1256.
- Mauß, Hanns W. (1999): *Rot-grüne Außenpolitik – von den Höhen guter Absichten in die Niederungen globalisierter Politik*. Aus: Mauß, Hanns W.; Neßhöver, Christoph; Stahl, Bernhard (Hrsg.): *Lehrgeld: Vier Monate rot-grüne Außenpolitik*. Trier 1999. (=Trierer Arbeitspapiere zur internationalen Politik TAZIP. 1) S. 1-11.
- Mauß, Hanns W. (2003): *Editorial: Red-Green Foreign Policy at the Beginning of the Second Term: International Standing Turned Around?* In: German Foreign Policy in Dialogue Newsletter, 4. Jg. (2003), H. 9, S. 1-4.
- Mauß, Hanns W. (2003a): *Auf leisen Sohlen aus der Außenpolitik?* In: Internationale Politik, 58. Jg. (2003), H. 9, S. 19-30.
- Mauß, Hanns W. (2004): *"Die schleichende Krise der deutschen Außenpolitik: Plädoyer für eine Remedur"*. Köln (Deutschlandfunk). (= Essay für die Sendereihe "Für eine bessere Außenpolitik" des Deutschlandfunks)
- Mauß, Hanns W. (2004a): *"Normalisierung" oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2004, H. B 11/2004, S. 17-23.
- Mauß, Hanns W.; Harnisch, Sebastian; Grund, Constantin (Hrsg.) (2003): *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos).
- Mauß, Hanns W.; Neßhöver, Christoph; Stahl, Bernhard (Hrsg.) (1999): *Lehrgeld: Vier Monate rot-grüne Außenpolitik*. Trier (Universität Trier). (= Trierer Arbeitspapiere zur internationalen Politik TAZIP. 1)
- Mayring, Philipp (2003): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Weinheim, Basel (Beltz).
- McAdams, James A. (1997): *Germany After Unification. Normal At Last?* In: World Politics, Jg. 1997, H. 49, S. 282-308.
- Medick-Krakau, Monika (Hrsg.) (1999): *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden (Nomos).
- Medick-Krakau, Monika (1999): *Außenpolitischer Wandel: Diskussionsstand – Erklärungsansätze – Zwischenergebnisse*. Aus: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden (Nomos) 1999. S. 3-31.
- Meier, Christian (2002): *Von Sankt Petersburg nach Weimar. Vor dem zweiten deutsch-russischen Dialog der Zivilgesellschaften*. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit). (= SWP-Aktuell. 7)
- Meier, Christian (2003): *Deutsch-Russische Beziehungen auf dem Prüfstand. Der Petersburger Dialog 2001-2003*. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit). (= SWP-Studie. S 10)
- Meier, Christian (2003a): *Deutsch-Russische Wirtschaftsbeziehungen: Optionen, Interessen, Praxis und Perspektiven*. Aus: Meier, Christian; Pleines, Heiko; Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): *Ökonomie – Kultur – Politik: Transformationsprozesse in Osteuropa*. Festschrift für Hans-Hermann Höhmann. Bremen (Temmen) 2003. S. 201-217.
- Meier, Christian (2004): *Deutsch-russische Wirtschaftsbeziehungen unter Putin. Praxis – Probleme – Perspektiven*. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik). (= SWP-Studie. S42)
- Meier, Christian; Pleines, Heiko; Schröder, Hans-Henning (Hrsg.) (2003): *Ökonomie – Kultur – Politik: Transformationsprozesse in Osteuropa*. Festschrift für Hans-Hermann Höhmann. Bremen (Temmen).
- Meier, Christian; Timmermann, Heinz (2001): *Nach dem 11. September: Ein neues deutsch-russisches Verhältnis?* Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit). (= SWP-Aktuell. 22)

- Meier-Walser, Reinhard C. (Hrsg.) (1999): *Rußland und der Westen*. München (Hanns-Seidel-Stiftung). (= Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen. 12)
- Meissner, Boris (2000): *Auf dem Wege zur Wiedervereinigung Deutschlands und zur Normalisierung der deutsch-russischen Beziehungen. Ausgewählte Beiträge*. Berlin (Berlin-Verl. Spitz). (= Veröffentlichung / Göttinger Arbeitskreis. 505)
- Meissner, Boris; Eisfeld, Alfred (Hrsg.) (1999): *50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis*. Berlin (Duncker und Humblot). (= Studien zur Deutschlandfrage. 14)
- Mendler, Martin (2003): *Rezensionen: Volker Rittberger (Hrsg.), German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies*. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 2003, H. 3.
- Michaleva, Galina (2006): *Haben liberale Kräfte eine Zukunft?* In: Russlandanalysen, Jg. 2006, H. 91, S. 12-14.
- Möller, Heiner (1998): *"Wir müssen lernen, so klug zu sein, wie wir stark sind". Acht Jahre deutsche Außenpolitik seit der Wiedervereinigung. Eine Bilanz*. Aus: Dietl, Andreas; Möller, Heiner; Vogel, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Zum Wohle der Nation*. Berlin (Elefanten-Press) 1998. S. 55-68.
- Mols, Manfred (1998): *Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozess*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen*. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 253-264.
- Moravcsik, Andrew (1997): *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: International Organization, 51. Jg. (1997), H. 4, S. 513-553.
- Moravcsik, Andrew (1999): *A New Statecraft. Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*. In: International Organization, 53. Jg. (1999), H. 2, S. 267-306.
- Morosov, Vjatscheslav (2005): *O kovarstye zapada i ego rasoblaciteljach: rossijskaja vneschnepolitieseskaja mysl i samoisoljazija rossii [Über die Tücke des Westens und ihre Entlarvung; Die russische außenpolitische Idee und die Selbstisolierung Russlands]*. In: Neprikosnavenny zapas, Jg. 2005, H. 43 [7 Seiten].
- Mosebach, Bernd (2001): *Erwachsen werden : Gespräch mit Michael Steiner*. In: *Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte*, Jg. 48 (2001), H. 7/8, S. 404-411.
- Motyl, Alexander J.; Ruble, Blair A.; Shevtsova, Lilia (Hrsg.) (2004): *Russia's Engagement with the West. Transformation and Integration in the Twenty-First Century*. Armonk, New York (M.E. Sharpe).
- Müller, Harald (1992): *German Foreign Policy after Unification*. Aus: Stares, Paul B. (Hrsg.): *The New Germany and the New Europe*. Washington D.C. (Brookings). S. 126-173.
- Müller, Harald (2007): *Politikberatung in unterschiedlichen Kontexten: Notizen aus der Praxis*. Aus: Hellmann, Gunther (Hrsg.): *Forschung und Beratung in der Wissensgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*. Baden-Baden (Nomos) 2007. S. 213-248.
- Müller, Harald; Risse-Kappen, Thomas (1990): *Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozess in liberal-demokratischen Industrienationen*. Aus: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*. Opladen (Westdeutscher Verlag) 1990. (=PVS-Sonderheft. 21) S. 375-400.
- Münch, Richard (1998): *Dauerhafte Suche nach Konsens. Außenpolitik wird zur Verhandlungsdemokratie*. In: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), H. 12, S. 13-20.
- Münzing, Ekkehard; Pilz, Volker (1998): *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisationen und Arbeitsweise*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29. Jg. (1998), H. 4, S. 575-604.
- Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (Hrsg.) (2000): *Decisionmaking in a glass house. Mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham (Rowman & Littlefield).

- Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (2000): *Old oder New Ball Game? Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy in the Post-Cold War World*. Aus: Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (Hrsg.): *Decisionmaking in a glass house. Mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham (Rowman & Littlefield) 2000. S. 1-7.
- Neack, Laura; Hey, Jeanne A.K.; Haney, Patrick J. (Hrsg.) (1995): *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs, New Jersey (Prentice-Hall) 1995.
- Neßhöver, Christoph (1999): *Rußlandpolitik: Neue Bescheidenheit*. Aus: Maull, Hanns W.; Neßhöver, Christoph; Stahl, Bernhard (Hrsg.): *Lehrgeld: Vier Monate rot-grüne Außenpolitik*. Trier 1999. (=Trierer Arbeitspapiere zur internationalen Politik TAZIP. 1) S. 57-69.
- Neuss, Beate; Rahr, Alexander (2005): *Das Dilemma deutscher Ostpolitik*. In: *Internationale Politik*, 60. Jg. (2005), H. 1, S. 94-95.
- Newnham, Randall E. (2000): *More flies with honey: Positive economic linkage in German Ostpolitik from Bismarck to Kohl*. In: *International Studies Quarterly*, 44. Jg. (2000), H. 1, S. 73-96.
- Nielebock, Thomas; Rittberger, Volker (1999): *Die japanische und deutsche Außenpolitik in vergleichender Perspektive. Ein Tagungsbericht*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 1999, H. 6, S. 147-161.
- Nosova, Olga (1999): *The Attractiveness of Foreign Direct Investment in Russia and Ukraine. A Statistical Analysis*. Potsdam (Universität Potsdam). (= Statistische Diskussionsbeiträge. 10)
- Oldenburg, Fred (1993): *Das vereinigte Deutschland und das neue Rußland*. In: *Deutschland Archiv*, 26. Jg. (1993), H. 11, S. 1242-1254.
- Olsen, Mancur (1992): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 3. Aufl. [Erstauflage 1965] Tübingen (Mohr).
- Olsen, Mancur; Zeckhauser, Richard (1966): *An Economic Theory of Alliances*. In: *Review of Economics and Statistics*, 48. Jg. (1966), H. 3, S. 266-279.
- Oppermann, Kai; Höse, Alexander (2007): *Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik*. Aus: Jäger, Thomas; Alexander Höse; Kai Oppermann (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 2007. S. 40-68.
- Otte, Max (2000): *A rising middle power? German foreign policy in transformation, 1989-1999*. New York (St. Martin's Press).
- Overhaus, Marco (2004): *The Destabilizing Obsession with Stability – Or Why Schröder Should Talk Frankly With Putin About Chechnya*. Trier (Universität Trier, Projektgruppe deutsche-aussenpolitik.de). (= Open Editorial. 13)
- Overhaus, Marco (2004a): *The German-Russian Relation: Trading Democracy for Security and Stability?* In: *German Foreign Policy in Dialogue Newsletter*, 5. Jg. (2004), H. 12, S. 2-6.
- Overhaus, Marco; Schieder, Siegfried (2002): *Die außenpolitischen Positionen der Parteien im Bundestagswahlkampf 2002*. In: *PIN – Politik im Netz*, 3. Jg. (2002), Ausgabe 17 [16 Seiten].
- Oye, Kenneth A. (Hrsg.) (1986): *Cooperation under Anarchy*. Princeton (Princeton University Press).
- Padgett, Stephen (Hrsg.) (1994): *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*. London (Hurst).
- Page, Benjamin I. (2000): *Toward General Theories of the Media, Public Opinion and Foreign Policy*. Aus: Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (Hrsg.): *Decisionmaking in a glass house. Mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham (Rowman & Littlefield) 2000. S. 85-91.
- Page, Benjamin I.; Shapiro, Robert Y. (1992): *The Rational Public. Fifty years of Trends in Americans's Policy Preferences*. Chicago (University of Chicago Press).
- Paterson, William E. (1994): *The Chancellor and Foreign Policy*. Aus: Padgett, Stephen (Hrsg.): *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*. London 1994. S. 127-156.

- Pavlov, Nikolaj Valentinovic (2000): *Rossija i Germanija : Nesostojavsijsja al'jans? [Russland und Deutschland: eine unbeständige Allianz?]* In: *Mirovaja ekonomika i mezunarodne otnosenija*, Jg. 2000, H. 12, S. 29-41.
- Pavlov, Nikolai Valentinovic; Novikov, Alexander Alexandrovic (2005): *Deutsche Außenpolitik. Von Adenauer bis Schröder*. Moskau (Sidi Press).
- Peter, Manfred (2001): *Russlands Platz in Europa*. Berlin (Duncker und Humblot). (= Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen e.V. 94)
- Peters, Ingo (1997): *Vom "Scheinzwerg" zum "Scheinriesen" – deutsche Außenpolitik in der Analyse*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4. Jg. (1997), H. 2, S. 361-398.
- Pfetsch, Frank F. (2003): *Die rot-grüne Außenpolitik*. Aus: Egle, Christoph; Ostheim, Tobias; Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. 1. Aufl. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag) 2003. S. 381-398.
- Phillips, Ann L. (2000): *Power and Influence after the Cold War. Germany in East-Central Europe*. Lanham (Rowman and Littlefield).
- Piel, Edgar (1998): *Nur unter "ferner liefen". Deutsche Außenpolitik im Spiegel der Demoskopie*. In: *Internationale Politik*, 53. Jg. (1998), H. 12, S. 33-37.
- Pleines, Heiko (2004): *Kommentar: Die Jukos-Affäre und das russische Investitionsklima. Viel Lärm um nichts?* In: *Russlandanalysen*, Jg. 2004, H. 17, S. 8-9.
- Pogorelskaja, Svetlana W. (2006): *Die Bedeutung der deutschen parteinablen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber den MOE- und GUS- Staaten*. Bonn (Zentrum für Europäische Integrationsforschung). (= Discussion Paper. C163)
- Pradetto, August (2002): *"Interests" and "national interests" in foreign and international affairs. Definition and scope of application of the term*. Hamburg (Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr). (= Studien zur internationalen Politik. 2002,2)
- Pradetto, August (2002): *Germany, France and Russia: An Axis of Anti-Americanism?* In: *German Foreign Policy in Dialogue Newsletter*, 5. Jg. (2004), H. 12, S. 13-20.
- Puglierin, Jana (2004): *Zwischen realistischen Interessen und moralischem Anspruch. Eine theoriebegleitende Analyse der deutschen Außenpolitik seit 1989/90*. Hamburg (Institut für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr). (= Studien zur internationalen Politik. 1)
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games*. In: *International Organization*, 42. Jg. (1988), H. 3, S. 427-460.
- Radics, George (2001): *Putin's Russia: Leadership and constraints in current policy. Summary of the third seminar discussion "Putin's foreign policy priorities"*, led by Stephen Sestanovich. Washington, D.C. (Center for Strategic and International Studies).
- Rahr, Alexander (1995): *Russland in Europa*. Aus: Kaiser, Karl; Maull, Hanns W. (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik. Band 2: Herausforderungen*. München (Oldenbourg) 1995. (=Internationale Politik und Wirtschaft. 61) S. 121-136.
- Rahr, Alexander (2000): *What awaits Russia and the EU in the 21st century? A German reaction to Putin's presidency*. Washington/D.C. (Center for Strategic and International Studies).
- Rahr, Alexander (2000a): *Putin und der Westen*. Berlin (Körber-Arbeitsstelle). (= GUS-Barometer. 25)
- Rahr, Alexander (2000b): *Ein stabiles Russland?* Berlin (Körber-Arbeitsstelle). (= GUS-Barometer. 24)
- Rahr, Alexander (2004): *Schröders Russland-Politik*. In: *Internationale Politik*, 59. Jg. (2004), H. 9, S. 91-94.
- Rahr, Alexander (2004a): *Der kalte Frieden. Putins Russland und der Westen*. In: *Internationale Politik*, 59. Jg. (2004), H. 3, S. 1-10.
- Rahr, Alexander (2005): *Berlin – Moskau 2005-2008. Handlungsoptionen für die Bundesregierung*. In: *GUS-Barometer*, 11. Jg. (2005), H. 39, S. 1-4.

- Rahr, Alexander; Krause, Joachim (1995): *Russia's new foreign policy*. Bonn (Europa-Union-Verlag). (= Arbeitspapiere zur internationalen Politik. 91)
- Rahr, Alexander; Luchtei, Alexandra (2003): *Will Russland die "weiche" Eindämmung Amerikas? Die Weltordnung nach dem Irak-Krieg*. In: GUS-Barometer, 9. Jg. (2003), H. 33, S. 1-6.
- Rahr, Alexander; Trappmann, Vera (2004): *Bedeutung Russlands für die gesamteuropäische Sicherheit*. Berlin (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Eintrag auf www.weltpolitik.net (vom 14.3.2004).
- Risse, Thomas (2004): *Kontinuität durch Wandel: Eine "neue" deutsche Außenpolitik?* In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2004, H. B 11/2004, S. 24-31.
- Risse-Kappen, Thomas (1991): *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*. In: World Politics, 43. Jg. (1991), H. 4, S. 479-512.
- Rittberger, Volker (Hrsg.) (1990): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*. Opladen (Westdeutscher Verlag). (= PVS-Sonderheft. 21)
- Rittberger, Volker (Hrsg.) (1995): *Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise: ein Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikforschung*. Berlin (Ed. Sigma).
- Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001): *German Foreign Policy Since Unification. Theories and Case Studies*. Manchester, New York (Manchester University Press). (= Issues in German Politics)
- Rittberger, Volker; Hummel, Hartwig (1990): *Die Disziplin "Internationale Beziehungen" im deutsch-sprachigen Raum auf der Suche nach ihrer Identität: Entwicklungen und Perspektiven*. Aus: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*. Opladen (Westdeutscher Verlag) 1990. (=PVS-Sonderheft. 21) S. 17-47.
- Rittberger, Volker; Schimmelfennig, Frank (1997): *Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung. Realistische Prognosen auf dem Prüfstand*. Tübingen (Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung des Instituts für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen). (= Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung. 28)
- Rode, Reinhard (1996): *Deutsche Außenpolitik*. Amsterdam (G + B Verlag Fakultas).
- Rosecrance, Richard (1986): *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. New York (Basic Books).
- Rosenthal, Claudius (2001): *Deutschland*. Aus: Bellers, Jürgen (Hrsg.): *Handbuch der Außenpolitik. Von Afghanistan bis Zypern*. München, Wien (Oldenbourg) 2001. (=Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft) S. 53-66.
- Rühl, Lothar (1996): *Deutschland als europäische Macht. Nationale Interessen und internationale Verantwortung*. Bonn (Bouvier).
- Schafer, Mark; Crichlow, Scott (2002): *The Process-Outcome Connection in Foreign Policy Decision Making: A Quantitative Study Building on Groupthink*. In: International Studies Quarterly, 46. Jg. (2002), H. 1, S. 45-68.
- Schäuble, Wolfgang; Seitzers, R. (Hrsg.) (1996): *Außenpolitik im 21. Jahrhundert: die Thesen der jungen Außenpolitiker*. Bonn (Bouvier).
- Scheibe, Heinz-Jürgen (Hrsg.) (1988): *Perspektiven einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa. Bericht über das Bremer Wirtschafts- und Transportforum 1988 vom 20.-22. April 1988*. Ritterhude (Deutsche Gesellschaft für Angewandte Wissenschaften e.V.). (= Beiträge zu internationalen Wirtschafts- und Transportfragen.)
- Schenajew, Wladimir (1999): *Russisch-deutsche Wirtschaftsbeziehungen*. Aus: Meissner, Boris; Eisfeld, Alfred (Hrsg.): *50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis*. Berlin (Dunker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 101-110.
- Schieder, Siegfried (2003): *Neuer Liberalismus*. Aus: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen (Leske + Budrich) 2003. (=UTB. 2315) S. 169-198.
- Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen (Leske + Budrich). (= UTB. 2315)

- Schilling, Monika (2008): *Die Instrumente der Hermes Exportkreditversicherung. Ein Leitfaden für deutsche Exporteure*. Bremen (Salzwasser Verlag).
- Schmidt, Diana (2005): *"Russische Demokratie" – Werte-Kluft oder geopolitische Herausforderung?* Aus: Forschungsstelle Osteuropa Bremen (Hrsg.): *Integration und Ausgrenzung im Osten Europas. Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten*. Bremen 2005. (=Tagung junger Osteuropa-Experten. 70) S. 50-55.
- Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard (Hrsg.) (2007): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Schneider, Eberhard (2002): *Staatliche Akteure russischer Außenpolitik im Zentrum und in den Regionen*. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik). (= SWP-Studie. 8)
- Schneider-Deters, Winfried (2005): *Civil Diplomacy. Politische Stiftungen in Ost- und Ostmitteleuropa*. In: *Osteuropa*, 55. Jg. (2005), H. 8, S. 107-123.
- Schöllgen, Gregor (1993): *Angst vor der Macht: Die Deutschen und ihre Außenpolitik*. Berlin (Ullstein).
- Schöllgen, Gregor (2001): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart*. 2. Aufl. München (Beck). (= Beck'sche Reihe. 1291)
- Schöllgen, Gregor (2004): *Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 2004, H. B 11/2004, S. 9-16.
- Schörning, Niklas (2003): *Neorealismus*. Aus: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen (Leske + Budrich) 2003. (=UTB. 2315) S. 61-87.
- Schreckenberger, Waldemar (1994): *Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25. Jg. (1994), H. 3, S. 329-346.
- Schröder, Hans-Henning (2004): *Russland als Partner? Ressourcen und Optionen russischer Außenpolitik*. In: *Russlandanalysen*, Jg. 2004, H. 25, S. 1-4.
- Schultes, Norbert (2002): *Deutsche Außenwirtschaftsförderung. Ökonomische Analyse unter Berücksichtigung der Aktivitäten und Programme in Japan*. München (VVF). (= Wirtschaft & Raum. 10)
- Schwarz, Siegfried (2001): *Deutsche Außenpolitik ein Jahrzehnt nach der Vereinigung: Eine Bilanz*. Aus: Timmermann, Heiner (Hrsg.): *Deutsche Fragen: Von der Teilung zur Einheit*. Berlin (Duncker & Humblot) 2001. (=Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen e.V. 97) S. 661-676.
- Seifert, Katrin (2003): *Die Konstruktion Russlands in der deutschen Auslandsberichterstattung 1985 – 1995: Studien zum Wandel der deutschen Wahrnehmung Russlands*. Berlin (Wissenschaftsverlag Berlin).
- Serfaty, Simon (Hrsg.) (1990): *The Media and Foreign Policy*. New York (St. Martin's Press).
- Shepsle, Kenneth A. (1989): *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. In: *Journal of Theoretical Politics*, H. 1 (1989), S. 131-147.
- Shirayev, Eric (2000): *Toward a Comparative Analysis of the Public Opinion – Foreign Policy Connection*. Aus: Nacos, Brigitte L.; Shapiro, Robert Y.; Isernia, Pierangelo (Hrsg.): *Decisionmaking in a glass house. Mass media, public opinion, and American and European foreign policy in the 21st century*. Lanham (Rowman & Littlefield) 2000. S. 297-304.
- Siegert, Jens (2004): *German-Russian Relations, Civil Society and Human Rights*. In: *German Foreign Policy in Dialogue Newsletter*, 5. Jg. (2004), H. 12, S. 21-26.
- Siegert, Jens (2004a): *Der Freund des Kanzlers – zur deutschen Russlandpolitik*. In: *Russlandanalysen*, Jg. 2004, H. 25, S. 8-9.
- Singhofen, Sven C. (2006): *Die Zukunft der deutsch-russischen Beziehungen. Gibt es eine Alternative zur strategischen Partnerschaft?* Kiel (Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel). (= Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik. 20)

- Siwert-Probst, Judith (1998): *Die klassischen außenpolitischen Institutionen*. Aus: Eberwein, Wolf-Dieter; Kaiser, Karl (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen. München (Oldenbourg) 1998. (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Internationale Politik und Wirtschaft. 63) S. 13-28.
- Skidmore, David; Hudson, Valerie M. (1993): *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*. Boulder, San Francisco, Oxford (Westview Press).
- Smith, Karen E. (1999): *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*. New York (Palgrave).
- Smyser, William Richard (1995): *Das Ausland und die Außenpolitik des neuen Deutschland*. In: Internationale Politik, 50. Jg. (1995), H. 4, S. 45-50.
- Smyser, William Richard (2000): *Putin spielt die deutsche Karte*. In: Internationale Politik, 55. Jg. (2000), H. 5, S. 32-36.
- Spanger, Hans-Joachim (2002): *Zwischen demokratischem Idealismus und sicherheitspolitischem Realismus: Russland und der Westen nach dem 11. September*. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Jg. 2002, H. 4/2002, S. 125-142.
- Spanger, Hans-Joachim (2005): *Paradoxe Kontinuitäten. Die deutsche Russlandpolitik und die koalitionenären Farbenlehren*. Frankfurt/Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung). (= HSFK-Report. 12/2005)
- Spoehr-Readman, Kristina (2004): *Germany and the Baltic problem after the Cold War. The Development of a New Ostpolitik 1989-2000*. London (Routledge).
- Staack, Michael (2000): *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*. Paderborn, München (Schöningh).
- Stares, Paul B. (Hrsg.) (1992): *The New Germany and the New Europe*. Washington D.C. (Brookings).
- Stent, Angela (2000): *Rivalen des Jahrhunderts. Deutschland und Rußland im neuen Europa*. Berlin, München (Propyläen).
- Stent, Angela (2002): *A new security agenda for U.S.-German-Russian relations: Interim Report*. Washington D.C. (The American Institute for Contemporary German Studies). (= AICGS Policy Report. 3)
- Tellis, Winston (1997): *Introduction to case study*. In: The Qualitative Report (Online serial), 3. Jg. (1997), H. 2 [10 Seiten].
- Teltschik, Horst (1999): *Die Deutschlandpolitik Gorbatschows*. Aus: Meissner, Boris; Einfeld, Alfred (Hrsg.): 50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis. Berlin (Duncker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 179-188.
- Thuman, Michael (2001): *Russland spricht deutsch*. In: Die ZEIT, Nr. 01/2001 vom 4.1.2001.
- Timmermann, Heiner (Hrsg.) (2001): *Deutsche Fragen: Von der Teilung zur Einheit*. Berlin (Duncker & Humblot). (= Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen e.V. 97)
- Timmermann, Heinz (1994): *Die Europapolitik Rußlands und die deutsch-russischen Beziehungen*. Aus: Meissner, Boris (Hrsg.): Die Außenpolitik der GUS-Staaten und ihr Verhältnis zu Deutschland und Europa. Köln (Verlag Wissenschaft und Politik) 1994. S. 87-119.
- Timmermann, Heinz (1995): *Rußland und Deutschland. Ihre Beziehungen als integraler Bestandteil gesamteuropäischer Kooperation*. Köln (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). (= Bericht des BIOst. 39/1995)
- Timmermann, Heinz (1995a): *Russlands Außenpolitik: Die europäische Dimension*. Köln (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). (= Bericht des BIOst. 17/1995)
- Timmermann, Heinz (1999): *Die Deutschlandpolitik Jelzins*. Aus: Meissner, Boris; Einfeld, Alfred (Hrsg.): 50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis. Berlin (Duncker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 201-224.
- Timmermann, Heinz (2003): *Russlands Außen- und Sicherheitspolitik: Die europäische Richtung*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2003, H. B 16-17/2003, S. 22-30.
- Timmermann, Heinz (2004): *Strategische Neuakzentuierungen gegenüber Russland*. In: Russlandanalysen, Jg. 2004, H. 21, S. 4.

- Touché, Burkhard (2003): *TRANSFORM. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*. Aus: Meier, Christian; Pleines, Heiko; Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): *Ökonomie – Kultur – Politik: Transformationsprozesse in Osteuropa*. Festschrift für Hans-Hermann Höhmann. Bremen 2003. S. 218-239.
- Tschepurenko, Alexander (1997): *Russisches Deutschland-Bild: Prämisse der russischen Deutschland-Politik?* In: *Aussenpolitik*, 48. Jg. (1997), H. 2, S. 117-126.
- Tschernjajew, Anatolij (1999): *Die Deutschlandpolitik Gorbatschows aus russischer Sicht*. Aus: Meissner, Boris; Eisfeld, Alfred (Hrsg.): *50 Jahre sowjetische und russische Deutschlandpolitik sowie ihre Auswirkungen auf das gegenseitige Verhältnis*. Berlin (Duncker und Humblot) 1999. (=Studien zur Deutschlandfrage. 14) S. 189-200.
- Varwick, Johannes; Knelangen, Wilhelm (Hrsg.) (2004): *Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*. Opladen (Leske + Budrich).
- Viatkin, Kirill Sergeevitsch (2000): *Rossija i Germanija – desiat let transformacii [Russland und Deutschland – zehn Jahre Transformation]*. In: *Sovremennaja Evropa (Contemporary Europe)*, 1. Jg. (2000), H. 1, S. 89-94.
- Vogel, Heinrich (Hrsg.) (1996): *Russland als Partner europäischer Politik*. Köln (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). (= Bericht des BIOst. 8/1996)
- Vogel, Heinrich (2000): *Putin und die deutsche Karte: Anmerkungen zum Beitrag von William Smyser*. In: *Internationale Politik*, 55. Jg. (2000), H. 7, S. 65-66.
- Voswinkel, Johannes (2004): *Väterchen Putin*. In: *Die ZEIT*, Nr. 12/2004 vom 11.03.2004.
- Wagensohn, Tanja (2000): *Von Gorbatschow zu Jelzin: Moskaus Deutschlandpolitik (1985-1995) im Wandel*. 1. Aufl. Baden-Baden (Nomos).
- Wagensohn, Tanja (2001): *Die Dominanz der neuen Sachlichkeit: Russland und Deutschland – von El'cin zu Putin*. In: *Osteuropa*, 51. Jg. (2001), H. 4-5, S. 522-531.
- Wagner, Wolfgang (1992): *Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien*. In: *Europa-Archiv*, 47. Jg. (1992), H. 2, S. 31-37.
- Wagner, Peter M. (1998): *Außenpolitik in der "Koalitionsdemokratie". Entscheidungsprozesse in Deutschland*. In: *Internationale Politik*, 53. Jg. (1998), H. 4, S. 31-36.
- Wagner, Wolfgang; Baumann, Rainer; Hellmann, Gunther (2001): *Agents, Structures, and German Foreign Policy after Unification. From Metatheory to Empirical Enquiry. Paper prepared for Presentation at the 42nd Annual Convention of the International Studies Association in Chicago, IL, 20-24 February 2001*. Chicago (International Studies Association).
- Wagner, R. Harrison (1983): *The Theory of Games and the Problem of International Cooperation*. In: *American Political Science Review*, 77. Jg. (1983), H. 2, S. 330-346.
- Wallander, Celeste (1999): *Mortal Friends, best enemies: German-Russian cooperation after the Cold War*. Ithaca, New York (Cornell University Press). (= Cornell Studies in Security Affairs)
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. Reading, Mass. (Addison-Wesley).
- Waltz, Kenneth N. (1990): *Realist Thought and Neorealist Theory*. In: *Journal of International Affairs*, 44. Jg. (1990), H. 1, S. 21-37.
- Waltz, Kenneth N. (1993): *The Emerging Structure of International Politics*. In: *International Security*, 18. Jg. (1993), H. 2, S. 44-79.
- Waltz, Kenneth N. (2000): *Structural Realism after the Cold War*. In: *International Security*, 25. Jg. (2000), H. 1, S. 5-41.
- Wasser, Hartmut (Hrsg.) (1996): *Amerika, Europa, Russland: Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik. Ringvorlesung im Sommersemester 1996*. Weingarten (Forschungsstelle für Politisch-Gesellschaftliche Erziehung).
- Webber, Douglas (Hrsg.) (2001): *New Europe, new Germany, old foreign policy? German Foreign Policy Since Unification*. London (Cass).

- Weidig, Inge; et al. (2000): *Evaluierung der Arbeitsplatzeffekte der Hermes-Ausfuhrleistung des Bundes. Endbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin*. Basel (Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung prognos AG).
- Weise, Christian; Brücker, Herbert; Lodahl, Maria u.a. (1997): *Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS – niedriges Niveau, großes Potenzial, vage Perspektiven*. Berlin (Duncker und Humblot). (= Beiträge zur Strukturforchung, 169)
- Weiss, Gebhardt (1995): *Die Russische Föderation zwischen imperialer Versuchung und legitimer Interessenpolitik. Zur westlichen Kritik an der russischen Außen- und Sicherheitspolitik*. Köln (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). (= Bericht des BIOst. 23/1995)
- Weller, Christoph (2000): *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive*. 1. Aufl. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag).
- Weller, Christoph (2003): *Internationale Politik und Konstruktivismus. Ein Beipackzettel*. In: WeltTrends, Jg. 2003, H. 41, S. 107-123.
- Wettig, Gerhard (1995): *Herkömmliche und neuartige Herausforderungen für die Sicherheit in Europa*. Köln (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). (= Bericht des BIOst. 22/1995)
- Wetzel, Kersten (1996): *Eine besondere Partnerschaft mit Russland*. Aus: Schäuble, Wolfgang; Seitz, R. (Hrsg.): Außenpolitik im 21. Jahrhundert: die Thesen der jungen Außenpolitiker. Bonn (Bouvier) 1996. S. 193-201.
- Wilson, Jeanne L. (2004): *Strategic Partners. Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era*. Armonk, New York (M.E. Sharpe).
- Wipperfürth, Christian (2005): *Putins Russland – ein vertrauenswürdiger Partner? Grundlagen, Hintergründe und Praxis gegenwärtiger russischer Außenpolitik*. Hannover (Ibidem). (= Soviet and post-Soviet politics and society. 2)
- Wolf, Reinhard (1994): *Wie weiter mit dem Realismus?* In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1. Jg. (1994), H. 2, S. 171-184.
- Wolf, Reinhard (2000): *Was hält siegreiche Verbündete zusammen? Machtpolitische, institutionelle und innenpolitische Faktoren im Vergleich*. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7. Jg. (2000), H. 1, S. 33-76.
- Wolf, Reinhard (2001): *Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen. Eine optimistische Prognose*. Halle/Saale (Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg). (= Hallenser IB-Papier.5/2001).
- Woyke, Wichard (Hrsg.) (2001): *Die neue deutsche Außenpolitik*. 2.Aufl. Schwalbach (Wochenschau-Verlag).
- Woyke, Wichard (Hrsg.) (2003): *Neue deutsche Außenpolitik: Eine Einführung*. Schwalbach (Wochenschau-Verlag).
- Yablokov, Alexei V., et al. (1993): *Facts and Problems Connected with the Disposal of Radioactive Waste in the Seas Adjacent to the territory of the Russian Federation*. Administration of the President of the Russian Federation, Moscow, February 1993.
- Yin, R. (1994): *Case study research: Design and methods (2nd ed.)*. Beverly Hills (Sage Publishing).
- Young, Oran R. (1999): *Comment on Andrew Moravcsik, "A new Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation"*. In: International Organization, 53. Jg. (1999), H. 4, S. 805-809.
- Zagorski, Andrei (1997): *Russlands Erwartungen an Deutschland*. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 1997, H. B 1-2/97, S. 46-53.
- Zagorski, Andrei (2004): *Is the Outcome Worth the Effort? Reflections on the Russo-German Top Down Dialogue*. In: German Foreign Policy in Dialogue Newsletter, 5. Jg. (2004), H. 12, S. 7-12.
- Zangl, Bernhard; Zürn, Michael (1994): *Theorien des rationalen Handelns in den Internationalen Beziehungen. Versuch eines Überblicks*. Aus: Kunz, Volker; Druwe, Ulrich (Hrsg.): Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen. Opladen (Leske + Budrich) 1994. S. 81-111.
- Zimmerling, Ruth (1994): *"Rational Choice"-Theorien: Fluch oder Segen für die Politikwissenschaft?* Aus: Kunz, Volker; Druwe, Ulrich (Hrsg.): Rational Choice in der Politikwissenschaft. Grundlagen und Anwendungen. Opladen (Leske + Budrich) 1994. S. 14-25.

Zoellick, Robert B. (1998): *Abschied von der Selbstbeschränkung. Deutsche Außenpolitik aus Sicht der USA*. In: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), H. 12, S. 21-26.

13.4 Zeitungen, Zeitschriften und Internetquellen

Folgende Zeitungen, Zeitschriften und Internetressourcen wurden verwendet (ggf. mit Kürzel bei Zitierung in Fußnoten):

Berliner Zeitung
Deutsche Verkehrszeitung (DVZ)
Deutsche Welle (www.dw-world.de)
Deutschlandradio (www.dradio.de)
Financial Times Deutschland (FTD)
Focus Magazin
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)
Frankfurter Rundschau (FR)
greenpeace magazin (www.greenpeace-magazin.de)
Handelsblatt
Hannoversche Allgemeine Zeitung (HAZ)
Jungle World (<http://jungle-world.com>)
Lausitzer Rundschau
Le Monde
Moskauer Deutsche Zeitung
Netzeitung (www.netzeitung.de)
Neue Zürcher Zeitung (NZZ)
Ostseezeitung
Das Parlament
Rheinische Post
Russland-aktuell.ru (www.russland-aktuell.ru)
Saarbrücker Zeitung
Der Spiegel
Der Stern
Stuttgarter Zeitung
Süddeutsche Zeitung (SZ)
Der Tagesspiegel
tageszeitung (taz)
Die Welt
Welt am Sonntag
Wirtschaftswoche
World Socialist Web Site (www.wsws.org)
Die ZEIT

Darüber hinaus die im Text/in den Fußnoten angegebenen Internetquellen, beispielsweise die Homepages von Ministerien und Vereinen. Die genaue Quellenangabe findet sich in der jeweiligen Fußnote.