

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Eberhard Schneider

Staatliche Akteure russischer Außenpolitik im Zentrum und in den Regionen

S 8
März 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einführung: Die Akteure 7

Der Präsident 8

Leitung der Außenpolitik 8

Präsidentialadministration 10

Sicherheitsrat 10

Die Regierung 13

Das Außenministerium 13

Das Verteidigungsministerium 14

Andere Ministerien 15

Der Auslandsnachrichtendienst 15

Das Parlament 16

Die Staatsduma 16

Der Föderationsrat 17

Die Föderationssubjekte 19

Rechtliche Grundlagen 19

Außenpolitische Interessen der Regionen 20

Typen von Regionen 21

Außenpolitische Aktivitäten 21

Im Widerspruch zum Kreml 22

Der Sonderfall der Stadt Moskau 23

Alleingänge in der Sicherheitspolitik? 24

Gewünschte Mitwirkung der Regionen 25

Einschätzung 25

Fazit 26

Abkürzungen 26

Staatliche Akteure russischer Außenpolitik im Zentrum und in den Regionen

Seitdem sich der russische Präsident Wladimir Putin in Reaktion auf den 11. September 2001 für die politische Annäherung Rußlands an die USA einsetzt, fragen sich viele, wer außerdem noch Einfluß auf die Gestaltung der russischen Außenpolitik hat und von welcher Seite diese Politik gebremst werden könnte. In dieser Studie sollen die verschiedenen Akteure der russischen Außenpolitik auf der Ebene der Zentralregierung und in den Regionen vorgestellt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei offizielle politische Repräsentanten; nichtstaatliche Mitspieler finden keine Berücksichtigung, auch wenn sie hinter den Kulissen gelegentlich einen größeren Einfluß auf außenpolitisches Handeln nehmen dürften als manche staatliche Akteure.

Nach der russischen Verfassung bestimmt der Präsident die Hauptrichtungen der Außenpolitik und leitet diese, während der Außenminister für die operative Durchführung zuständig ist. Allerdings deckt sich die außenpolitische Linie des Präsidenten nicht immer mit der des Außenministeriums. Ebenso wenig verläuft die Koordinierung der Außenpolitik des Außenministeriums mit derjenigen der Präsidentialadministration, des Sicherheitsrats, des Verteidigungsministeriums und der Föderalversammlung immer reibungslos. Die wichtigste Aufgabe der Föderalversammlung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß ist die Ratifizierung internationaler Verträge. Dabei treten die Regionen zum ersten Mal in der russischen Geschichte als außenpolitische Akteure mit unterschiedlichen Interessen auf und befinden sich gelegentlich im Gegensatz zur Position des Außenministeriums.

Die formale Beschreibung der Akteure und ihrer Kompetenzen im außenpolitischen Entscheidungsprozeß spiegelt nicht immer ihren tatsächlichen Einfluß wider, zumal sich dieser von Entscheidung zu Entscheidung ändern kann und oft von innenpolitischen Konstellationen abhängt. Für eine eingehende Analyse der außenpolitischen Entscheidungsprozesse müßten die jeweilige Interessenlage der Beteiligten und die einzelnen Verlaufsschritte genau bekannt sein, was aber häufig nicht der Fall ist. Zudem sind im Vorfeld der formalen Entscheidung informelle Elemente von Bedeutung, die kaum erfaßt werden können.

Was ergibt sich aus all dem für die deutsche Außenpolitik?

- ▶ Wenn es darum geht, außenpolitische Vorstellungen und Entwicklungen zu beeinflussen, empfiehlt es sich, möglichst viele Akteure der russischen Außenpolitik in den Gesprächs-, Informations- und Konsultationsprozeß einzubeziehen.
- ▶ Wenn sich die russische Außenpolitik heute viestimmig äußert, sollte darauf positiv reagiert werden. Dabei sollte es nicht darum gehen, die Regionen gegen den Kreml und das Außenministerium auszuspielen, sondern darum, die meist pragmatischeren außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Ansätze der Regionen aufzugreifen. Letztere erkennen häufig eher als die Zentralregierung, wie die Probleme vor Ort besser gelöst werden können.
- ▶ Zugleich sollten sich die Verantwortlichen für die deutsche Rußlandpolitik um ein besseres Verständnis der regionalen Probleme und ihrer außenpolitischen Dimension bemühen. Dazu gehört auch die systematische Information über regionale Vorgänge.
- ▶ Aufgrund seiner isolierten geographischen Lage stellt Kaliningrad einen Sonderfall dar: Die Probleme dieser russischen Exklave, die in absehbarer Zeit von einem EU-Umfeld umgeben sein wird, erfordern flexible Lösungen, die zu einem gut Teil in Brüssel entwickelt werden müssen.
- ▶ Die außenpolitischen Interessen der russischen Regionen können auf deutscher Seite ebenfalls besser auf regionaler Ebene wahrgenommen werden. Auf diesem Gebiet geschieht bereits einiges: Neben den vielen Städtepartnerschaften bestehen Partnerschaften zwischen einzelnen Bundesländern und manchen Föderationssubjekten. Die übrigen Bundesländer sollten prüfen, ob sie nicht auch eine Partnerschaft zu einer Republik oder einem Gebiet der Russischen Föderation eingehen wollen, um den Föderalismus in Rußland mit konkreten Projekten zu fördern und so eventuellen Rezentralisierungstendenzen entgegenzusteuern.

Einführung: Die Akteure

Die wichtigsten staatlichen Akteure der russischen Außenpolitik sind der Präsident, der Außenminister und die Föderalversammlung mit ihren beiden Kammern, der Staatsduma und dem Föderationsrat. Über den Föderationsrat, in dem alle 89 Föderations-subjekte durch je einen Vertreter der Exekutive und der Legislative vertreten sind, haben die Regionen indirekt einen gewissen Einfluß auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß. Darüber hinaus sind die Regionen teilweise selbst außenpolitisch tätig.

Im April 2001 befragte das »Russische unabhängige Institut für soziale und nationale Probleme« im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung 210 außenpolitische Experten, von denen 29,5% Abgeordnete der Staatsduma und gleichzeitig Mitglieder ihrer außenpolitischen Ausschüsse sind, 9,6% dem Föderationsrat und dessen internationalem Ausschuß angehören, 14,8% verantwortliche Tätigkeiten in den außenpolitischen Behörden wahrnehmen und 46,1% Wissenschaftler und Experten in den Instituten der Russischen Akademie der Wissenschaften sowie verschiedenen Stiftungen sind.¹ Auf die Frage nach den Einflußfaktoren auf die russische Außenpolitik nannten 91,0% den Präsidenten an erster Stelle, 52,4% den Außenminister, 47,6% die Präsidialadministration und 27,1% die Regierung als ganze (Mehrfachnennungen waren möglich). Die Führungen der Sicherheitsorgane, zu denen auch der Sicherheitsrat gehört, wurden von 26,7% angegeben, gefolgt vom Apparat des Außenministeriums mit 26,2% und dem militärisch-industriellen Komplex, dem auch das Verteidigungsministerium zuzurechnen ist, mit 22,9%. Aus Sicht von 7,1% der befragten Experten unterliegt die russische Außenpolitik dem Einfluß der Armeeführung. Die entsprechenden Ausschüsse der Staatsduma, vergleichbar mit den Ausschüssen des Bundestags, nannten 9,8%, die Staatsduma als ganze 9,5% und den Föderationsrat als Gesamtorgan 5,2% der Umfrageteilnehmer. Für 36,7% von ihnen beeinflusst die Wirtschaft in Gestalt der Erdöl-Gas-Industrie die außenpolitische Entschei-

dungsfindung, für 18,1% die Außenhandelslobby und für 14,8% die Privatwirtschaft. Auch die Medien und die Experten wirken nach Ansicht von 14,8% bzw. 6,7% der Befragten auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß ein. Verglichen mit der Jelzin-Zeit hat unter Putin die Bedeutung des Präsidenten bei der Bestimmung der Außenpolitik zugenommen und die des Parlaments zugunsten der Erdöl-Gas-Industrie und der Sicherheitsdienste abgenommen. Relativ unverändert blieb das außenpolitische Gewicht des militärisch-industriellen Komplexes.

¹ Herrschaft und Gesellschaft im Neuen Rußland. Die außen- und sicherheitspolitische Elite Rußlands 2001. Eine analytische Studie, durchgeführt vom Russischen unabhängigen Institut für soziale und nationale Probleme im Auftrage der Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau, Moskau, August 2001.

Der Präsident

Der Verfassung vom 12. Dezember 1993 zufolge,² die das Staatsoberhaupt mit exekutiven Vollmachten ausstattet, ergreift der Präsident Maßnahmen zum Schutz der Souveränität der Russischen Föderation, ihrer Unabhängigkeit und ihrer staatlichen Integrität (Art. 80 Abs. 1–2). Der Präsident bestimmt in Übereinstimmung mit der Verfassung der Russischen Föderation und den föderalen Gesetzen die grundlegenden Richtungen der Außenpolitik (Art. 80 Abs. 3).

Das bedeutet, daß der Präsident die großen Linien der russischen Außenpolitik vorgibt und nicht verpflichtet ist, diese Richtlinien mit irgend jemandem abzustimmen.³ Er stützt sich dabei vor allem auf seinen außenpolitischen Berater im Rang eines stellvertretenden Leiters der Präsidialadministration (s. u.).

Kurz nach seiner Wahl zum Präsidenten unterzeichnete Wladimir Putin am 28. Juni 2000 das »Konzept der Russischen Außenpolitik der Russischen Föderation«⁴, in dem die Hauptlinien der russischen Außenpolitik dargelegt werden.⁵

Einmal jährlich muß der Präsident der Föderalversammlung die grundlegenden Richtungen der staatlichen Innen- und Außenpolitik erläutern (Art. 84 f), was im allgemeinen im Frühjahr geschieht.⁶

² Deutschsprachige Übersetzungen der russischen Verfassung in: Osteuropa-Recht, 40 (1994) 4, S. 292–325; in: Dietrich Frenzke, Die russischen Verfassungen von 1978 und 1994. Eine texthistorische Dokumentation mit komparativem Sachregister, Berlin 1995, sowie im Anhang von: Eberhard Schneider, Das politische System der Russischen Föderation. Eine Einführung, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2001, S. 286–330.

³ V. V. Lazarev (red.), Naučno-praktičeskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii [Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation], 2. Auflage, Moskau 2001, S. 407.

⁴ Diplomaticeskij vestnik, 9 (2000) 8, S. 3–11. Deutsche gekürzte Übersetzung in: Internationale Politik, 56 (2001) 10, S. 86–95.

⁵ Vgl. dazu: Hannes Adomeit, Konzeptionelle Leitlinien in der Außenpolitik Rußlands, in: Osteuropa, 51 (2001) 4–5, S. 353–365.

⁶ Die Jahresbotschaft Putins vom 3. April 2001 ist abgedruckt in: Diplomaticeskij vestnik, 10 (2001) 5, S. 9–10. Deutsche Übersetzung des außenpolitischen Teils in: Internationale Politik, 56 (2001) 10, S. 116f.

Leitung der Außenpolitik

Laut Verfassung bestimmt der Präsident nicht nur die grundlegenden Richtungen der Außenpolitik, er muß die russische Außenpolitik auch leiten (Art. 86a). Damit hat er also für die Umsetzung seiner eigenen außenpolitischen Vorgaben zu sorgen.

Am 11. Januar 1994 verfügte der damalige Amtsinhaber Boris Jelzin zudem, daß dem Präsidenten neben den drei »Machtressorts« – dem Ministerium für Verteidigung, Inneres und Zivilverteidigung – auch das Außenministerium direkt ungestellt wird.⁷ Dadurch nimmt der Präsident direkten Einfluß auf die Politik dieser wichtigen Ministerien und muß nicht den Umweg über den Regierungschef gehen. Zugleich wird damit deutlich gemacht, daß Außen- und äußere wie innere Sicherheitspolitik »Chefsache« sind.

Auf Vorschlag des Regierungschefs ernennt bzw. entläßt der Präsident die stellvertretenden Ministerpräsidenten und die Minister, darunter den Außenminister (Art. 83e). Es ist allerdings fraglich, inwieweit der Präsident den Regierungschef vor der Ernennung bzw. Entlassung des Außenministers tatsächlich konsultiert.

Als Staatsoberhaupt vertritt der Präsident Rußland in den internationalen Beziehungen (Art. 80 Abs. 4), er führt Verhandlungen und unterzeichnet die internationalen Verträge der Russischen Föderation sowie die Ratifikationsurkunden und nimmt die Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben der bei ihm akkreditierten diplomatischen Vertreter entgegen (Art. 86 b–d).

Ferner ernennt der Präsident nach Konsultationen mit den entsprechenden Ausschüssen oder Kommissionen der Staatsduma bzw. des Föderationsrats (s. u.) die Botschafter Rußlands in ausländischen Staaten und bei internationalen Organisationen (Art. 83 l). Die Verfassung schreibt diese Beratungen vor, läßt jedoch offen, welchen der Ausschüsse der Präsident zu kon-

⁷ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii »O strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti. Struktura federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti« [Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation »Über die Struktur der föderalen Organe der Exekutive. Struktur der föderalen Organe der Exekutive«], in: Rossijskie vesti, 11.1.1994.

sultieren hat. Überdies haben die Stellungnahmen der Parlamentsausschüsse nur Vorschlagscharakter.

Der Präsident ist der Oberbefehlshaber der Streitkräfte (Art. 87 Abs. 1). Er bildet und leitet den Sicherheitsrat (s. u.) und bestätigt die Militärdoktrin der Russischen Föderation (Art. 83 f-g). Im Falle einer tatsächlichen oder unmittelbar drohenden Aggression gegen die Russische Föderation verhängt der Präsident auf dem gesamten Staatsgebiet oder in einzelnen Landesteilen den Kriegszustand und hat darüber unverzüglich den Föderationsrat und die Staatsduma zu unterrichten (Art. 87 Abs. 2). Der Föderationsrat muß dann das diesbezügliche Dekret des Präsidenten bestätigen (Art. 102 Abs. 1b).

In der Praxis nutzen die jeweiligen Amtsinhaber ihre außenpolitischen Machtbefugnisse unterschiedlich. Da Jelzin auf diesem Gebiet anfangs kaum Erfahrungen hatte, überließ er die konkrete Führung der Außenpolitik in den ersten Jahren seiner Amtszeit weitgehend seinem Außenminister, zumal ihn sein schlechter Gesundheitszustand oft daran hinderte, außenpolitisch aktiv zu werden. Das hielt ihn allerdings nicht davon ab, in wichtigen außenpolitischen Fragen ein Machtwort zu sprechen. So setzte er gegenüber seiner Generalität durch, daß die 340 000 russischen Soldaten und 206 000 Zivilangehörigen am 31. August 1994 aus Deutschland abgezogen wurden. Bonn übernahm einen Teil der Kosten für den Truppenabzug und zahlte eine soziale Unterstützung für die Soldaten. Insgesamt beliefen sich die finanziellen Aufwendungen auf 13,5 Mrd. DM.

Ein zweites Beispiel ist der Kosovo-Konflikt. Gegen die einhellige Meinung seines Außenministeriums und der beiden Parlamentskammern (darunter demokratisch und westlich gesinnte Politiker) sowie der Medien, die den NATO-Luftkrieg in diesem Teil Jugoslawiens verurteilten, ernannte Jelzin am 10. April 1999 den ehemaligen Premier Wiktor Tschernomyrdin zu seinem »Sonderbeauftragten für Jugoslawien«, ohne dessen konstruktives Mitwirken es wohl nicht so bald zu einer Lösung des Konflikts gekommen wäre.

Im Unterschied zu Jelzin konnte Putin vor seiner Amtszeit in begrenztem Umfang außenpolitische Erfahrungen sammeln: von 1985 bis 1990 als Agent des KGB in Dresden, anschließend als Referent für internationale Fragen beim Konrektor der Leningrader Staatlichen Universität und von 1991 bis 1996 als Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Beziehungen beim Oberbürgermeister von St. Petersburg, ab 1994 im Rang eines ersten stellvertretenden Oberbürgermeisters der zweitgrößten Stadt Rußlands. Er

lebte also immerhin fünf Jahre in einem anderen europäischen Land, nämlich der ehemaligen DDR, und erlernte die deutsche Sprache perfekt.⁸

Als Präsident absolvierte Putin ein umfangreiches Reiseprogramm: Er nahm an vielen Gipfeltreffen teil und machte zahlreiche Reisen in die GUS-Staaten.⁹ Nachdem er im April 2000 zunächst Großbritannien besucht hatte, folgte er Einladungen in die meisten anderen westeuropäischen Länder. Ein Treffen mit dem damaligen amerikanischen Präsidenten George Bush scheiterte zunächst an dessen Zurückhaltung. Um ihn doch zu einer Zusammenkunft zu bewegen, schickte Putin Michail Gorbatschow nach Washington. Daraufhin wurde die slowenische Hauptstadt Ljubljana als Ort der Begegnung ausgehandelt, wo das Gipfeltreffen zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen Präsidenten im Juli 2001 denn auch stattfand. Im November desselben Jahres unternahm Putin die längst fällige Reise in die USA.¹⁰ Bei seiner unerwarteten Visite in Pjöngjang im Juli 2001 versuchte Putin, den nordkoreanischen Führer Kim Jong-il von dessen Raketenplänen abzubringen, und im Januar 2002 gelang es ihm, die russisch-polnischen Beziehungen durch einen Staatsbesuch zu verbessern.

Putin dominiert die russische Außenpolitik so stark, daß das Außenministerium nach Meinung russischer Politologen völlig in den Hintergrund

⁸ Vgl. dazu: Alexander Rahr, Wladimir Putin. Der »Deutsche« im Kreml, München 2000.

⁹ Er nahm am Fünfergipfel mit den Präsidenten Chinas, Kasachstans, Kirgistans und Tadschikistans (»Shanghai Fünf«) im Juli 2000 in Duschanbe sowie im Oktober 2001 in Shanghai (unter zusätzlicher Teilnahme des usbekischen Präsidenten) teil, am G 8-Gipfel im Juli 2000 auf Okinawa sowie im Juli 2001 in Genua, im November 2000 am APEC-Treffen in Brunei, am GUS-Gipfel im August 2000 auf Jalta sowie im Dezember 2000 in Minsk und am EU-Rußland-Gipfel im März 2001 in Stockholm sowie im Oktober 2001 in Brüssel. Im Oktober 2001 besuchte Putin ebenfalls in Brüssel die NATO. Als neugewählter Präsident reiste er im April 2000 zuerst nach Weißrußland. Von den übrigen GUS-Staaten besuchte er im April 2000, im Februar 2001 sowie im August 2001 die Ukraine, im Mai 2000 Usbekistan, im Juni 2000 Moldowa, im Oktober 2000 Kasachstan, im Januar 2001 Aserbajdschan und im Oktober 2001 Armenien (Zusammenstellung von Olga Alexandrova und eigene Weiterführung); zum Treffen der »Shanghai Fünf« vgl. Gudrun Wacker, Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«. Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001 (S 22/01).

¹⁰ Vgl. dazu Hannes Adomeit/Olga Alexandrova, Nach dem Putin-Bush-Gipfel. Stand und Perspektiven der russisch-amerikanischen Beziehungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2001 (SWP-Aktuell 28/01).

getreten ist.¹¹ Besonders augenfällig wurde dies im Prozeß der Annäherung Rußlands an die USA, der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington einsetzte. Putin, der für sein Land keine vernünftige Alternative zum Kurs der Westorientierung sieht, vollzog diese wichtige politische Weichenstellung weitgehend allein.

Präsidialadministration

Aufgabe der Präsidialadministration ist es, die Arbeit des Staatsoberhauptes vorzubereiten und zu kontrollieren. Wie wichtig Wladimir Putin die Außenpolitik ist, zeigt sich daran, daß er innerhalb der Präsidialverwaltung eine eigene Abteilung für außenpolitische Fragen einrichtete, deren Leiter den Rang eines stellvertretenden Leiters der Präsidialadministration hat.

Zur Zeit hat der Diplomat und Experte für europäische Sicherheitsfragen Sergej Prichodko diese Position inne. 1957 in Moskau geboren, studierte Prichodko an der Fakultät für internationale Wirtschaftsbeziehungen des »Instituts für internationale Beziehungen« beim sowjetischen Außenministerium und wurde später in Prag und Bratislava eingesetzt. 1997 berief Jelzin den Karrierediplomaten zu seinem Referenten für Außenpolitik. 1998 wurde er Mitglied der Regierungskommission für GUS-Fragen und stieg kurze Zeit später zum stellvertretenden Leiter der Präsidialadministration auf; zusätzlich übernahm er im Februar 1999 die Leitung der dortigen Abteilung Außenpolitik. Er spricht Englisch, Französisch und Tschechisch.

In dem im September 2001 veröffentlichten Rating russischer Politiker, das auf der regelmäßigen Befragung von Personen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Publizistik beruht, nahm Prichodko in der Liste der Personen mit dem größten Einfluß auf die russische Innen- und Außenpolitik den 79. Platz ein, während Außenminister Igor Iwanow auf dem 16. Platz und Verteidigungsminister Sergej Iwanow gleich nach Putin auf dem zweiten Platz rangierten.¹² Prichodkos Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß darf demnach nicht zu hoch eingeschätzt, aber auch nicht unterschätzt werden. Auf jeden Fall hat er nicht die Bedeutung des Leiters der ehemaligen Internationalen Abteilung des ZK der KPdSU, der eigentlich die sowjetische Außenpolitik machte, während der Außenminister sie im Grunde nur ausführte.

¹¹ Nezavisimaja gazeta, 31.1.2002.

¹² Meinungsforschungsinstitut »VP-T«.

In einem Interview im November 1999 beschrieb Prichodko seine Zusammenarbeit mit Jelzin,¹³ seine Tätigkeit unter Putin dürfte sich ähnlich gestalten. Prichodko holte sich in seine Verwaltung die erfahrensten außenpolitischen Kader, die die Schule des Außenministeriums, des Verteidigungsministeriums oder der Sicherheitsdienste durchlaufen haben. Von ihnen fordert er klare Stellungnahmen und Initiative. Zu Prichodkos Aufgaben gehört es, die Fülle von Papieren, Darstellungen und Vorschlägen, die der Präsident jede Woche von den Behörden und Sicherheitsdiensten erhält, zusammenzufassen, zu analysieren und in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Darüber hinaus bereitet Prichodko die außenpolitischen Aktivitäten des Präsidenten vor und muß diesen am Tag vor einem Termin und häufig auch hinterher in Form eines mündlichen Vortrags informieren.

Welchen Einfluß der außenpolitische Referent des Präsidenten gelegentlich im außenpolitischen Entscheidungsprozeß haben kann, zeigt folgendes Beispiel: Prichodkos Vorgänger unter Jelzin, Dmitrij Rjurikow, handelte den Unionsvertrag mit Weißrußland aus. Wäre dieser Vertrag unterzeichnet worden, hätte er Rußland große politische und ökonomische Zugeständnisse abverlangt. Der damalige Leiter der Präsidialadministration, Anatolij Tschubajs, der im März 1997 Finanzminister wurde, trat in letzter Minute auf die Bremse. Beim Besuch des weißrussischen Präsidenten Aleksandr Lukaschenko in Moskau wurde dann am 2. April 1997 ein – gemessen an der ursprünglichen Fassung – sehr viel vorsichtigerer Unionsvertrag geschlossen. Zwei Tage später wurde Rjurikow »wegen unzureichender Bearbeitung von Dokumenten« entlassen. Erstaunlich ist, daß das Außenministerium keine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung des Vertrags spielte.

Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat ist das einzige Beratungsorgan, dessen Bedeutung für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß unter Putin zunahm.¹⁴ Leitender Sekretär ist Sergej Iwanow, der als enger politischer Vertrauter des Präsidenten gilt. Wie dieser besuchte Iwanow das KGB-Institut und hatte später als dessen

¹³ Nezavisimaja gazeta, 12.11.1999.

¹⁴ Bei der Ausarbeitung stützt sich der Autor hauptsächlich auf Gespräche, die er mit politisch Verantwortlichen während seiner verschiedenen Informationsreisen in Moskau geführt hat.

Stellvertreter im Föderalen Sicherheitsrat (FSB) den Rang eines Generalleutnants inne.¹⁵ Als Verteidigungsminister vertrat Sergej Iwanow gelegentlich eigene Ansichten, die von denen Putins abwichen, ohne daß er sie aber gegen den Präsidenten umsetzen wollte und/oder konnte.

Eingerichtet worden war der Sicherheitsrat durch ein Dekret Boris Jelzins vom 3. Juni 1992, der sich dabei an der entsprechenden US-amerikanischen Institution orientierte. In der russischen Verfassung finden sich keine näheren Bestimmungen zum Sicherheitsrat. Es wird lediglich festgelegt, daß er vom Präsidenten geleitet wird (Art. 83).

Nach seiner Wiederwahl zum Präsidenten präzierte Jelzin in dem Dekret vom 10. Juli 1996 »Über Fragen des Sicherheitsrats der Russischen Föderation« die Tätigkeit des Sicherheitsrats. Demnach soll er in erster Linie die sicherheitspolitischen Aktivitäten der Ministerien und Behörden koordinieren, wobei der Begriff Sicherheit in einem sehr umfassenden Sinne verstanden wird. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Ausarbeitung von Empfehlungen an den Präsidenten, denen Entwürfe von Dekreten und Gesetzen beigelegt sein können.

Die Mitglieder des Sicherheitsrats werden aus den Reihen führender staatlicher Funktionsträger bzw. den Leitern wichtiger Institutionen rekrutiert. Genaue Angaben dazu finden sich in einem Erlaß Putins vom 26. April 2001.¹⁶

¹⁵ Quelle für die biographischen Angaben: *Informacionno-ekspertnaja gruppja »Panorama«* [Informationstechnische Expertengruppe] (Hg.), Datenbank »Labirinth«, Moskau, fortlaufend.

¹⁶ Dem Sicherheitsrat gehören laut diesem Dekret an:

Vorsitzender: Präsident der Russischen Föderation

Sekretär: wird vom Präsidenten ernannt

Weitere ständige Mitglieder: Premierminister, Außenminister, Direktor des Föderalen Sicherheitsdienstes (FSB), Verteidigungsminister

Mitglieder: Leiter der Administration des Präsidenten, Vorsitzender der Staatsduma, Vorsitzender des Föderationsrats, Innenminister, Generalstaatsanwalt, Justizminister, Minister für Zivilverteidigung, Ausnahmesituationen und die Beseitigung von Naturkatastrophen, Generaldirektor der Föderalen Agentur für regierungsamtliche Kommunikation und Information (FAPSI), Direktor der Auslandsaufklärung, Direktor des Föderalen Grenzdienstes, Präsident der Russischen Akademie der Wissenschaften, Generalstabschef der Streitkräfte, Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten in den sieben neuen Föderalen Bezirken (Sibirien, Süd, Wolga, Ural, Zentral, Fernost, Nordwest).

Stimmrecht haben nur die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Der Sekretär des Sicherheitsrats wird vom Präsidenten ernannt oder entlassen und untersteht ihm unmittelbar. Er leitet die Arbeit des Sicherheitsrats, schlägt im Auftrag des Präsidenten Kandidaten für höchste Staatsposten vor und überprüft, ob die föderalen Organe die Sicherheit im Land gewährleisten.

Wenn nötig, kann der Sekretär des Sicherheitsrats seine Vollmachten den Umständen entsprechend erweitern. Er ist persönlich dafür verantwortlich, daß der Sicherheitsrat seinen Aufgaben nachkommt und seine Beschlüsse umgesetzt werden.

In seinem Dekret vom 28. März 1998¹⁷ organisierte Jelzin den Apparat des Sicherheitsrats neu und schuf sechs Abteilungen:

- ▶ innere staatliche und öffentliche Sicherheit,
- ▶ Verteidigungssicherheit;
- ▶ internationale Beziehungen;
- ▶ wirtschaftliche Probleme der Sicherheit;
- ▶ Sicherheit der Verteidigungsindustrie;
- ▶ föderale Verfassungssicherheit.

Über die konkrete Arbeit des Sicherheitsrats gibt es wenig Informationen. Angesichts seiner personellen Zusammensetzung wurde er mit dem Politbüro verglichen. Dieser Vergleich ist insofern nicht ganz abwegig, als es sich bei der Regierung eher um eine Art Wirtschaftskabinetts handelt und sonstige politische Fragen offenbar im Sicherheitsrat behandelt werden.

Eine unrühmliche Rolle spielte der Sicherheitsrat im Herbst 1994 bei der Entscheidung, den Tschetschenien-Krieg zu beginnen. Die wichtigsten Dokumente, die der Sicherheitsrat in den letzten Jahren verabschiedet hat, sind die »Konzeption der nationalen Sicherheit« (von Jelzin am 17.12.1997 unterzeichnet), die Militärdoktrin (von Putin am 21.4.2000 unterzeichnet), der Militärreformbeschuß (August 2000) und die Informationssicherheitsdoktrin (September 2000).

Es gab Pläne, den Sicherheitsrat politisch dadurch aufzuwerten, daß man ihm alle führenden Sicherheitsstrukturen unterstellte. Diese Umwandlung von einem Beratungsorgan in ein Instrument des Sicherheitsmanagements sollte in einem neuen Sicherheitsratsgesetz verankert werden, das jedoch bis heute nicht vorliegt.¹⁸ Offensichtlich war dieses Gesetz auf die Person des damaligen Sicherheitssekretärs Sergej

¹⁷ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii »Ob apparate Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii« [Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation »Über den Apparat des Sicherheitsrats der Russischen Föderation«], in: *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation] 1998, Nr. 14, Pos. 1536.

¹⁸ RFE/RL Newline, 5 (5.1.2001) 3, Part I, und 8.1.2001.

Iwanow zugeschnitten, der im März 2001 Verteidigungsminister wurde (s. u.), weshalb das Gesetzesvorhaben nicht weiterverfolgt wurde.

Solange Sergej Iwanow Sicherheitsratssekretär war, betraute Putin ihn mit allen wichtigen außenpolitischen Missionen,¹⁹ während das Außenministerium eher formale bzw. technische Funktionen erfüllte. Auch ausländische Politiker wurden von Sergej Iwanow empfangen, wie im Februar 2001 Bundesaußenminister Joschka Fischer, der Hohe Vertreter der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana, der EU-Kommissar für Außenbeziehungen Christopher Patton und die schwedische Außenministerin Anna Lind in ihrer damaligen Eigenschaft als EU-Ratspräsidentin.

Mit der Ernennung von Sergej Iwanow zum Verteidigungsminister am 28. März 2001²⁰ verlor der Sicherheitsrat sein außenpolitisches Gewicht. Neuer Sicherheitsratssekretär wurde der von Putin abgelöste Innenminister Generaloberst Wladimir Ruschajlo, der dem »Jelzin-Clan« zugerechnet wird. Der 1953 im Gebiet Tambow geborene Ruschajlo studierte an der Omsker Hochschule der Miliz und trat dann in den Polizeidienst ein. Er durchlief verschiedene Karrierestationen und war vor allem bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens eingesetzt. 1999 wurde er zum Generaloberst befördert und zum Innenminister ernannt. In seiner neuen Funktion als Sicherheitsratssekretär konzentriert er sich auf die innere Sicherheit.

Abschließend kann festgestellt werden: Der Sicherheitsrat nutzte zeitweise den Spielraum, den ihm die

Verfassung gewährt, und gewann an außenpolitischem Gewicht. Seine Bedeutung wuchs insbesondere dadurch, daß sich sowohl der Präsident als auch der Sicherheitsratssekretär auf Kosten des zuständigen Ministeriums außenpolitisch profilieren wollten. Aber auch in dieser Situation war der Sicherheitsrat kein Entscheidungs-, sondern nur ein Beratungsorgan.

19 So fuhr Sergej Iwanow 2000 mehrmals nach Weißrußland, um Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Verteidigungseinrichtungen beider Länder zu erörtern. Im Februar 2000 unternahm er Reisen nach Armenien (Festigung der russisch-armenischen Beziehungen; Sicherung der armenischen Außengrenzen) und in die Ukraine (Probleme der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit; besonders des Raketenbaus), im Juni 2000 nach Georgien (Visaeinführung durch Rußland), Aserbajdschan (Gespräche mit den Präsidenten beider Länder) und Moldawien (Probleme der Dnjestrrepublik) sowie im August 2000 nach Kirgisien (Besprechung der Terrorbekämpfung mit Kirgisien, Usbekistan und Tadschikistan). Im Februar 2001 besuchte er Deutschland, um an der Wehrkundetagung in München teilzunehmen, und fuhr im März 2001 in die USA (ABM-Vertrag, NATO-Osterweiterung, russischer Waffenverkauf an den Iran) und nach Frankreich (Balkanproblematik und Entwicklung der russisch-französischen Beziehungen).

20 Vgl. dazu: Eberhard *Schneider*, Neue »Machtminister« in Moskau. Erste wichtige Personalveränderungen Putins, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2001 (SWP-Aktuell 8/01).

Die Regierung

Nach dem Gesetz über die russische Regierung vom 31. Dezember 1997 hat diese unter anderem die Aufgabe, die russische Außenpolitik umzusetzen (Art. 114e) und dafür zu sorgen, daß die von Rußland geschlossenen internationalen Verträge erfüllt werden.

Das Außenministerium

Der Außenminister ist in erster Linie für die operative Durchführung der Außenpolitik des Präsidenten zuständig. Es soll eine allgemeine Strategie der russischen Außenpolitik ausarbeiten und dem Präsidenten, dem es unmittelbar unterstellt ist, entsprechende Vorschläge unterbreiten. Zugleich muß das Außenministerium den außenpolitischen Kurs des Landes in die Praxis umsetzen. Schließlich obliegt es ihm, die internationalen Aktivitäten der Föderationssubjekte zu koordinieren.

In seinem Dekret vom 12. März 1996 bestimmte Präsident Jelzin das Außenministerium im Rahmen der föderalen Exekutive zum »Hauptorgan auf dem Gebiet der Beziehungen zu ausländischen Staaten und internationalen Organisationen«. Außerdem trug Jelzin dem Außenministerium die »allgemeine Kontrolle über die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Russischen Föderation« auf.

Ob der Außenminister darüber hinaus konzeptionelle Vorstellungen zur Außenpolitik seines Landes entwerfen und durchsetzen kann, hängt von seiner Persönlichkeit und der Bereitschaft des Präsidenten ab, das zu akzeptieren. So beschränkte sich Primakow als Außenminister nicht nur auf die Umsetzung der außenpolitischen Vorgaben Jelzins, sondern entwickelte die außenpolitische Konzeption der Multipolarität, nach der es in der heutigen Welt nicht nur einen, sondern mehrere außenpolitische Großakteure gibt. Primakow war als Außenminister sehr selbstbewußt, was sich nicht zuletzt darin ausdrückte, daß er im September 1997 Jelzin in das Außenministerium einlud und ihn mit der höchsten Auszeichnung des Außenministeriums ehrte.

Nachfolger von Primakow, der im September 1998 von Jelzin zum Premier ernannt wurde, ist der heutige

Außenminister Igor Sergejewitsch Iwanow. Der 1945 in Moskau geborene Igor Iwanow absolvierte 1969 das Staatliche Maurice Thorez-Fremdspracheninstitut in Moskau. Anschließend war er wissenschaftlicher Mitarbeiter des »Instituts für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen« der Akademie der Wissenschaften der UdSSR; in dieser Zeit war Primakow stellvertretender Direktor des Instituts. 1973 trat Iwanow in den diplomatischen Dienst ein und wurde mehrmals in Spanien eingesetzt. 1993 stieg er zum ersten stellvertretenden Außenminister auf, ab 1996 unter Außenminister Primakow. In seiner neuen Funktion hatte er sich zuerst der Situation in Jugoslawien zu widmen und wurde für seinen Einsatz von den Vertretern aller Konfliktparteien gelobt. 1998 wurde er Vorsitzender der russischen Fraktion des Rates für Zusammenarbeit »Rußland-Europäische Union«.

Erste Stellvertreter Iwanows sind der Diplomat Aleksandr Awdejew und der ehemalige Chef des Auslandsnachrichtendienstes Wjatscheslaw Trubnikow mit dem Sonderauftrag GUS-Staaten. Iwanow verfügt ferner über zehn einfache Stellvertreter, die unter anderem für Europafragen (Jewgenij Gussarow), für Wirtschaftsfragen (Iwan Iwanow), für die Kaspische Region (Wiktor Kaljushnyj), für die asiatisch-pazifische Region (Aleksandr Lossjukow), für die USA und Kanada (Georgij Mamedow) sowie für den Nahen Osten (Wassilij Sredin) zuständig sind.

Das Außenministerium hat – wie viele andere russische Ministerien – ein Kollegium, dem der Außenminister, seine Stellvertreter und andere leitende Mitarbeiter des Ministeriums angehören. Die Mitgliedschaft in diesem Kollegium erfolgt kraft Amtes und wird von der russischen Regierung bestätigt. Es behandelt wichtige Fragen des Außenministeriums und entscheidet dabei mit einfacher Stimmenmehrheit. Wenn es zwischen dem Ministerium und dem Kollegium Meinungsverschiedenheiten gibt, können der Minister oder das Kollegium die Angelegenheit dem Präsidenten oder der Regierung vorlegen. Das Außenministerium hat das Recht, wissenschaftliche Räte bzw. Expertenkommissionen zu bilden und mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu beauftragen. Zur Zeit besteht ein solcher wissenschaftlicher Rat mit zwanzig Mitgliedern, die sich zweimal im Jahr treffen.

Die organisatorische Arbeit des Rats wird von der Abteilung für außenpolitische Planung des Außenministeriums geleistet.

Das russische Außenministerium ist ein riesiger Apparat, der in vielen Bereichen immer noch so arbeitet wie zu Sowjetzeiten. Jelzins optimistische Annahme, daß sich durch die Ernennung von Andrej Kosyrew zum russischen Außenminister im Jahre 1990 die Arbeitsweise des russischen Außenministeriums ändern würde, erwies sich im nachhinein als naiv. Selbst der durchsetzungsfähige Primakow war im Außenministerium relativ isoliert.

Eine Besonderheit des diplomatischen Dienstes Rußlands besteht darin, daß Diplomaten nur in Regionen entsandt werden, deren Sprache sie beherrschen. Wenn ein Diplomat im Verlauf seiner Karriere in die Moskauer Zentrale zurückwechselt, so wird er meist in derjenigen Abteilung eingesetzt, die für die betreffende Region zuständig ist. Ein Problem für das Außenministerium ist mittlerweile die Abwanderung guter Diplomaten in besser bezahlte Stellungen in der Privatwirtschaft.

Das Außenministerium hat häufig Schwierigkeiten, seine Außenpolitik mit dem Sicherheitsrat, der Präsidialadministration, dem Verteidigungsministerium und der Föderalversammlung zu koordinieren. Vor allem die außenpolitische Linie des Kreml ist nicht immer mit der des Außenministeriums identisch. Schwierigkeiten zwischen Präsidialadministration und Außenministerium treten nicht selten dann auf, wenn der Vertreter der Administration des Präsidenten kein Karrierediplomat ist. Das war bei Tschernomyrdin der Fall, den Jelzin 1999 zum Kosovo-Beauftragten ernannte.²¹ Damals wurden Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Verteidigungs- und Außenministerium sichtbar, als das russische Truppenkontingent aufgrund einer aus Sicht des Außenministeriums überraschenden Entscheidung des russischen Verteidigungsministeriums von Bosnien nach Kosovo verlegt wurde.

Das Verteidigungsministerium

Da sicherheitspolitische Fragestellungen auch außenpolitisch relevant sind, ist das Verteidigungsministerium in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß

einbezogen. Am 28. März 2001 ernannte Putin mit Sergej Borissowitsch Iwanow zum ersten Mal in der russischen Geschichte einen Nicht-Militär zum Verteidigungsminister. Der 1953 in Leningrad geborene Iwanow studierte an der dortigen Universität Philologie und besuchte wie Putin das KGB-Institut. Danach übte er verschiedene Tätigkeiten beim KGB, FSB und im neuen russischen Auslandsaufklärungsdienst aus. Unter Putin (1998–1999) war er stellvertretender FSB-Chef und anschließend Nachfolger Putins als Sekretär des Sicherheitsrats (November 1999–März 2001). Von allen neuen Funktionsträgern steht Sergej Iwanow Putin am nächsten.

Speziell für außenpolitische Fragen ist im Verteidigungsministerium die Hauptverwaltung für internationale militärische Zusammenarbeit zuständig. Zunächst hatte sie eher militärisch-technische Aufgaben, aber seit 1995 hat sich ihr Tätigkeitsfeld um außenpolitische Fragestellungen erweitert. Zu diesem Zweck wurde in ihrem Geschäftsbereich eine eigene außenpolitische Abteilung geschaffen.²²

Zu einiger Bekanntheit gelangte der vorletzte Leiter der Hauptverwaltung für internationale militärische Zusammenarbeit, Generaloberst Leonid Iwaschow, der auch als »Außenminister« des Verteidigungsministeriums bezeichnet wurde. Er vertrat hinsichtlich der Beziehungen Rußlands zur NATO, vor allem mit Blick auf die geplante Erweiterung des Militärbündnisses, eine harte Position und ließ – zu Putins Ärger – kein Mikrofon aus, um seine Meinung aller Welt kundzutun. Dabei bezeichnete der »Falke« Iwaschow, wie er sich selbst nannte, das Bombardement Jugoslawiens durch die NATO als »NATO-Faschismus« und »Staatsterrorismus«.

Im Juni 2001 schickte Putin Iwaschow in Pension und ernannte Generalleutnant Anatolij Masurkewitsch zu seinem Nachfolger. Letzterer ist 1949 im ukrainischen Gebiet Winniza geboren, nahe der ungarischen Grenze. Er absolvierte 1971 die Fliegerschule, acht Jahre später die Gagarin-Akademie der Luftstreitkräfte und 1990 die Generalstabsakademie. Eingesetzt war Masurkewitsch in der DDR und im Militärbezirk Zentralasien, darüber hinaus soll er für den militärischen Nachrichtendienst tätig gewesen sein. Ab 1983 bekam seine berufliche Laufbahn eine politische Ausrichtung: Von 1983 bis 1986 war er stellvertretender Luftwaffenattaché an der Botschaft der UdSSR in Washington, von 1991 bis 1997 Stellvertreter

²¹ Oleg Barabanov, Upravlenie vnešnepolitičeskoj dejatel'nost'ju v Rossii [Steuerung der außenpolitischen Tätigkeit in Rußland]; <http://www.ilpp.ru/projects/barabanov/art.html>.

²² Information der Hauptverwaltung für internationale militärische Zusammenarbeit.

des Vertreters der Russischen Streitkräfte bei den Vereinten Nationen und Luftwaffenattaché an der russischen Botschaft in Washington. Ende 1997 schließlich übernahm er die Leitung der Verwaltung für auswärtige Beziehungen im Verteidigungsministerium.

Andere Ministerien

Neben den genannten gibt es weitere Ministerien, die Aufgaben mit außenpolitischem Bezug haben. Das gilt zum Beispiel für das Kulturministerium, sofern es auswärtige Kulturpolitik betreibt, oder für das Energieministerium, wenn es um die Erschließung neuer Öl- und Gasquellen im Ausland oder den Export von russischem Öl und Gas geht.²³ Allerdings müssen sich alle anderen Ministerien bei Fragen mit außenpolitischer Relevanz den Entscheidungen des Außenministeriums unterordnen.

Der seit Februar 2001 amtierende Kulturminister Michail Schwydkoj, 1948 in Kirgisien geboren und ursprünglich Theaterregisseur, war vorher stellvertretender Chefredakteur der Zeitschrift »Teatr« und dann Vorsitzender der Russischen Staatlichen Fernseh- und Hörfunkgesellschaft.

Das Energieministerium, zu dem der Erdöl- und der Gasbereich gehören, leitet seit Juni 2001 Igor Jussufow, 1956 in Dagestan geboren. Der Elektroingenieur absolvierte 1991 die Akademie für Außenhandel. Bevor er im Juni 2001 zum Energieminister ernannt wurde, leitete er die Russische Agentur für Energiereserven.

Der Auslandsnachrichtendienst

Nach dem Putsch vom August 1991, an dem der letzte KGB-Vorsitzende Wiktor Krjutschkow maßgeblich beteiligt war, teilte Jelzin den KGB in verschiedene Institutionen auf. Dabei entstanden unter anderem der Auslandsnachrichtendienst (SWR) und der für das Inland zuständige Föderale Sicherheitsdienst Russlands (FSB). Erster SWR-Chef war von Dezember 1991 bis Januar 1996 der spätere Außenminister und nach-

malige Premier Jewgenij Primakow, gefolgt vom ehemaligen ersten stellvertretenden SWR-Chef Wjatscheslaw Trubnikow, der im Juni 2000 zum ersten stellvertretenden Außenminister ernannt wurde (s. o.). Seit Mai 2000 wird der Auslandsnachrichtendienst von dem Usbeken Sergej Nikolajewitsch Lebedew geleitet, der 1970 das Polytechnische Institut in Kiew und danach eine Kiewer KGB-Schule absolvierte und später die KGB-Akademie in Moskau sowie 1978 die dortige Diplomatische Akademie des sowjetischen Außenministeriums besuchte. Seit 1973 ist er nachrichtendienstlich tätig, zwischen 1975 und 1978 auch in der Bundesrepublik Deutschland. Von 1998 bis zu seiner Ernennung war er offizieller Vertreter des SWR in den Vereinigten Staaten.

Es versteht sich von selbst, daß der Auslandsnachrichtendienst auf den außenpolitischen Entscheidungsprozeß einwirkt, und so benennen ihn denn auch 26,7% der russischen Außenpolitikexperten als entscheidenden Einflußfaktor (siehe die eingangs erwähnte Meinungsumfrage). Auf die Frage, ob die Außenpolitik eher von Karrierediplomaten als von ehemaligen Geheimdienstlern wie Primakow, Trubnikow, Sergej Iwanow und anderen bestimmt würde, antwortete der Geheimdienstspezialist Andrej Soldatow, daß der Einfluß der Geheimdienste auf die Außenpolitik in den letzten beiden Jahren zugenommen habe.²⁴

²³ In diesem Zusammenhang ist vor allem die Kaspische Region zu erwähnen. Vgl. dazu: Sherman W. Garnett/Alexander Rahr/Koji Watanabe, Der Kaspische Raum vor der Herausforderung der Globalisierung. Die Verantwortung der Trilateralen Staaten für die Stabilität der Region. Ein Bericht der Trilateralen Kommission, Opladen 2001.

²⁴ Agentura, 1.6.2001.

Das Parlament

Das Parlament der Russischen Föderation ist die Föderalversammlung (Art. 94), die aus zwei Kammern besteht, dem Föderationsrat und der Staatsduma (Art. 95 Abs. 1). Es ratifiziert bzw. kündigt internationale Verträge und behandelt Gesetze, die Krieg und Frieden betreffen sowie den Status und den Schutz der Staatsgrenzen der Russischen Föderation.

Die Staatsduma

Zuerst durchlaufen die Gesetze die Staatsduma, danach werden sie vom Föderationsrat behandelt, der sich einer Bearbeitung der Gesetze nicht verweigern darf (Art. 106d–f). Außenpolitische Fragen erörtert die Staatsduma laut Statut entweder auf eigene Initiative oder auf Initiative des Präsidenten sowie im Rahmen von Mitteilungen der Regierung und der Staatsdumaausschüsse (Art. 170 des Staatsdumastatuts).

Über das jeweilige Arbeitsprogramm der Staatsduma – einschließlich der Überweisung von Gesetzentwürfen an die Ausschüsse – beschließt der Rat der Staatsduma, dem der Vorsitzende der Staatsduma sowie die Vorsitzenden der Fraktionen und der Abgeordnetengruppen der Staatsduma angehören. Da der Staatsdumavorsitzende Gennadij Selesnjow Mitglied der Fraktion der »Kommunistischen Partei der Russischen Föderation« (KPRF) ist, verfügen die Kommunisten als einzige Partei im Staatsdumarat über zwei Stimmen.

Beratende Stimme im Rat der Staatsduma haben die stellvertretenden Vorsitzenden der Staatsduma sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse der Staatsduma (Art. 13 der Geschäftsordnung²⁵). Einen indirekten Einfluß auf die Behandlung außenpolitischer Fragen haben die Parteien dadurch, daß ihre Vorsitzenden, die oft zugleich Fraktionsvorsitzende sind, an der Festlegung der Tagesordnung beteiligt sind. Wenn der Staatsdumarat etwa die Abstimmung über ein Gesetz verhindern will, braucht er dessen Behandlung

nur nicht auf die Tagesordnung zu setzen. Jahrelang widerfuhr dies dem START-II-Abkommen, das erst im Jahr 2000 von der 1999 neugewählten Staatsduma ratifiziert wurde (s. u.)

Bevor ein Gesetz in erster Lesung beraten wird, ist es vom fachlich zuständigen Ausschuß – manchmal von mehreren Ausschüssen – geprüft worden. Die Begutachtung außenpolitischer Fragen obliegt dem Ausschuß für internationale Angelegenheiten, der, wie alle anderen Ausschüsse auch, von Regierungsstellen weitere Informationen verlangen oder eine Anhörung zu dem jeweiligen Vertrag ansetzen kann.

An den Sitzungen des Ausschusses können führenden Beamte des Außenministeriums teilnehmen. Darüber hinaus kann der Ausschuß einen Vertreter des Präsidenten, des Verteidigungsministeriums, des FSB, des Sicherheitsrats oder des Auslandsaufklärungsdienstes einladen.

Nach der Begutachtung empfiehlt der Ausschuß der Staatsduma die Annahme oder Ablehnung des Vertrags. Da die verschiedenen Parteistandpunkte bereits durch die Mitglieder des Ausschusses eingebracht wurden, folgt die Staatsduma im allgemeinen der Empfehlung, muß es aber nicht.

Vorsitzender des Staatsdumaausschusses für internationale Angelegenheiten ist Dmitrij Rogosin, der seit 1991 parteipolitisch tätig ist. Er gehört der Gruppe »Volksdeputierte« an, die der regierenden Partei »Einheit« nahesteht. Außenpolitische Erfahrungen im engeren Sinne hat Rogosin offensichtlich nur bei einem Praktikum gesammelt, das er von 1985 bis 1986 auf Kuba absolvierte. 1990 war er Vizepräsident der Russisch-Amerikanischen Universität und 1991 Vizepräsident der »Stiftung für Rußland«, die ihre Zentrale in den USA hat.

Von den 18 Ausschußmitgliedern gehört ein Drittel der KPRF-Fraktion an, je zwei Mitglieder den Fraktionen der regierenden Partei »Einheit«, der LDPR, der der »Einheit« nahestehenden Gruppe »Volksdeputierte« sowie der Gruppe »Regionen Rußlands«, je ein Mitglied der Fraktionen »Vaterland – Ganz Rußland« und »Rechte Kräfte« sowie der KPRF-nahen Gruppe »Landwirtschaft und Industrie«; ein Mitglied ist unabhängiger Abgeordneter. Das Übergewicht der Kommu-

²⁵ Reglament Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija – parlamenta Rossijskoj Federacii [Geschäftsordnung der Staatsduma der Föderalversammlung der Russischen Föderation, des Parlaments der Russischen Föderation], Moskau 1994.

nisten im außenpolitischen Ausschuß der Staatsduma ist nicht zu übersehen.

Der ehemalige russische Botschafter in den USA, Wladimir Lukin, ist nicht mehr Vorsitzender des Ausschusses für internationale Angelegenheiten, seit dem politischen Block »Jabloko«, dem Lukin angehört, der Ausschußvorsitz genommen wurde. Lukin leitete die Kommission seit Januar 1994 und zeichnete sich im Unterschied zu vielen anderen Mitgliedern durch außenpolitische Kompetenz aus.

Für die Begutachtung von Fragen, welche die GUS betreffen, ist der Ausschuß für Angelegenheiten der GUS und Verbindungen zu den Landsleuten zuständig. Vorsitzender dieses Ausschusses ist Boris Pastuchow, der 1996 erster stellvertretender Außenminister und von 1998 bis zur Ministeriumsauflösung 1999 Minister für GUS-Angelegenheiten war. Der von der ersten Staatsduma 1993 gebildete Ausschuß für Geopolitik, in dem ebenfalls außenpolitische Fragen behandelt wurden und der von einem Mitglied der Schirinowskij-Partei geleitet wurde, bestand bis zum Ende der Legislaturperiode der zweiten Staatsduma und wurde im Januar 2000 nicht wieder eingerichtet.

Während der zweiten Legislaturperiode von 1996 bis 1999 arbeitete der Ausschuß für internationale Angelegenheiten zusammen mit anderen Ausschüssen 15 Gesetzesvorlagen aus, 11 davon wurden von der Staatsduma angenommen.²⁶

Im selben Zeitraum wurde der Ausschuß – wie auch der Ausschuß für Angelegenheiten der GUS und Verbindungen zu den Landsleuten – regelmäßig vor der Ernennung von Botschaftern durch den Präsidenten konsultiert (Verfassungsartikel 831) und äußerte sich zu fast 300 Personalentscheidungen im diplomatischen Dienst.²⁷ Darüber hinaus unterhält der Ausschuß für internationale Angelegenheiten Kontakte zu den entsprechenden Kommissionen der wichtigsten Länder.

Welche außenpolitische Rolle die Staatsduma spielen kann, zeigte sich 1997, als sie das Gesetz über die Beutekunst billigte. Diese kam als Folge des

Zweiten Weltkriegs aus deutschen Beständen nach Rußland und sollte als Entschädigung für die von deutschen Truppen zerstörten russischen Kulturgüter im Eigentum Rußlands verbleiben. Präsident Jelzin weigerte sich jedoch, das Gesetz zu unterschreiben, weil es dem internationalen Recht und speziell der Haager Landkriegsordnung widerspreche, die vorschreibt, daß durch Kriegseinwirkungen verbrachte Kunstgüter an die Ursprungsländer zurückgegeben werden müssen. Darüber hinaus stand das Gesetz einer Vereinbarung zwischen Jelzin und dem damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl entgegen. Doch die Staatsduma und der Föderationsrat überstimmten Jelzins Veto, so daß er das Gesetz – entsprechend der russischen Verfassung – am 15. April 1989 unterzeichnen mußte.

Daraufhin ließ Jelzin das Gesetz vom Verfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen, denn die Verfassung schreibt vor, daß internationales Recht Vorrang vor nationalem Recht hat. Am 20. Juli 1999 bestätigten die Richter die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, stellten es den Gerichten aber frei, die Rückgabe einzelner Kunstgüter zu erlauben. In einem Änderungsgesetz vom 25. Mai 2000 berücksichtigte die Staatsduma die Vorschläge des Verfassungsgerichts.

Ein zweites Beispiel: In beiden Parlamentskammern wurde im April 2000 endlich der START-II-Vertrag von 1993 ratifiziert, der die Obergrenze für strategische Waffen auf 3000 bis 3500 Sprengköpfe begrenzt. Die Abgeordneten der Staatsduma bestanden in Artikel 2 Absatz 2 des entsprechenden Ratifizierungsgesetzes²⁸ allerdings darauf, daß sich Rußland das Recht vorbehält, den START-II-Vertrag aufzukündigen, falls die USA sich nicht an den ABM-Vertrag halten.

Der Föderationsrat

In die alleinige Zuständigkeit des Föderationsrats, dem Oberhaus des russischen Parlaments, fällt die Bestätigung des Präsidialdekrets zur Verhängung des Kriegszustandes und zur Frage, ob ein Einsatz russischer Streitkräfte außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation möglich ist (Art. 102 Abs. 1b und d). Der aus 178 Mitgliedern bestehende Föderationsrat entscheidet diese Fragen mit einfacher Stimmenmehrheit (Art. 102 Abs. 3). Die Entscheidung über eine Truppenentsendung ins Ausland wurde bisher

²⁸ Rossijskaja gazeta, 6.5.2000.

²⁶ Die Ratifikation von Verträgen erfolgt in Form föderaler Gesetze (Verfassungsartikel 106d); dafür ist die Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten erforderlich (Verfassungsartikel 105 Abs. 2).

²⁷ *Fond razvitiija parlamentarizma v Rossii [Stiftung zur Entwicklung des Parlamentarismus in Rußland]* (Hg.), Federal'noe Sobranie vtorogo sozyva, formirovanie, process raboty i osnovnye rezultaty [Die Föderalversammlung der 2. Legislaturperiode: Einberufung, Arbeitsprozesse und wichtigste Ergebnisse]; http://www.legislature.ru/fund/books/parl2000/2_4_3.htm.

nur einmal vor dem Einsatz russischer Truppen auf dem Balkan relevant. Der Föderationsrat votierte im Juni 1999 mit 127 Ja-Stimmen und drei Enthaltungen für den Einsatz.

Der Föderationsrat befindet über alle föderalen Gesetze, die die Staatsduma verabschiedet hat. Durch die Einbeziehung des Föderationsrats in das Gesetzgebungsverfahren haben die Republiken und Gebiete die Möglichkeit, sich in wichtigen Fragen am außenpolitischen Prozeß zu beteiligen.

Die Tagesordnung der Sitzungen wird vom Rat des Föderationsrats festgelegt (Art. 12³ Abs. 1a der Geschäftsordnung²⁹), dem der Vorsitzende des Föderationsrats sowie dessen Stellvertreter und die Vorsitzenden der Ausschüsse des Föderationsrats angehören (Art. 12² Abs. 1 der Geschäftsordnung).

Der Föderationsrat muß ein Gesetz innerhalb von 14 Tagen behandeln. Läßt er diesen Zeitraum verstreichen, gilt sein Schweigen als Zustimmung (Art. 105 Abs. 3 und 4). Diese Regelung gilt allerdings nicht für föderale Gesetze zu Fragen der Ratifizierung und Aufkündigung internationaler Verträge, des Status und des Schutzes der russischen Staatsgrenze sowie von Krieg und Frieden (Art. 106d–f). Entsprechende Gesetze muß der Föderationsrat auf jeden Fall bearbeiten.

In Abhängigkeit vom Inhalt legt der Vorsitzende des Föderationsrats fest, welcher Ausschuß ein bestimmtes Gesetz zu begutachten hat. Er kann auch mehrere Ausschüsse mit der Vorbereitung eines Gutachtens beauftragen, allerdings muß einem Ausschuß die Leitung übertragen werden. Bei außenpolitischen Fragen ist der Ausschuß für internationale Angelegenheiten zuständig, dessen Vorsitz seit November 2001 Michail Margelow innehat, der im Föderationsrat den Gouverneur von Pskow vertritt. Margelow wurde 1964 in Moskau geboren und absolvierte 1986 das Asien- und Afrika-Institut der Moskauer Staatlichen Universität. Zu Beginn seiner Laufbahn arbeitete er als Übersetzer für die Internationale Abteilung des ZK der KPdSU und dann als Arabisch-Lehrer an der Dzerzhinskij-KGB-Hochschule. Von 1989 bis 1990 leitete er die Arabien-Redaktion von TASS. Bis 1995 betreute er dann GUS-Projekte der Boston Consulting Group. 1996 wechselte er als Leiter der Verwaltung für die Verbindungen zur Gesellschaft in die Präsidialadministration und zwei Jahre später als Pressesekretär in das

Staatliche Zollkomitee, wo er den Rang eines Obersten des Zolls erhielt. Im Frühjahr 2000 war Margelow Mitglied des Wahlkampfstabs von Putin und dort zuständig für den Kontakt mit den ausländischen Massenmedien. Im September 2000 wurde er Mitglied der Regierungskommission für GUS-Fragen und einen Monat Mitglied später des Präsidiums des Politischen Rats der regierenden Partei »Einheit«. Im Jahr 2001 trat er der Gruppe »Föderationsrat Rußlands – Senat der USA« bei.

Wie in der Staatsduma gibt es auch hier einen Ausschuß für Angelegenheiten der GUS, der seit April 2001 von Wadim Gustow geleitet wird, dem neuen Vertreter des Gebiets Wladimir im Föderationsrat. 1998 war Gustow für ein Jahr der für GUS-Fragen zuständige erste stellvertretende Premierminister Rußlands. Seit 1993 ist er mit kurzen Unterbrechungen Föderationsratsmitglied.

Der Ausschuß muß sein Gutachten über eine Gesetzesvorlage innerhalb von drei Tagen erstellen, was ihm in der Regel deshalb möglich ist, weil der Föderationsrat den Gesetzestext bereits nach der ersten Lesung in der Staatsduma erhält. Das Gutachten wird mit der Mehrheit der an der Ausschußsitzung teilnehmenden Mitglieder bestätigt, wobei mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend sein muß. Binnen sechs Tagen prüft der Vorsitzende des Föderationsrats das Gutachten des Ausschusses.³⁰

Ein auf der Tagesordnung des Föderationsrats stehendes Gesetz gilt als gebilligt, wenn mehr als die Hälfte aller Mitglieder des Föderationsrats für das Gesetz gestimmt hat (Art. 105 Abs. 4). Wenn der Föderationsrat einem föderalen Gesetz nicht zustimmt – was im Fall der Ratifizierung internationaler Verträge noch nicht vorgekommen ist –, können beide Parlamentskammern einen Schlichtungsausschuß bilden, um die entstandenen Unstimmigkeiten zu überwinden. Anschließend muß das föderale Gesetz erneut von der Staatsduma behandelt werden (Verfassungsartikel 105 Abs. 4). Die Staatsduma kann aber auch mit den Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten die Ablehnung des Föderationsrats überstimmen (Verfassungsartikel 105 Abs. 5). Daran wird deutlich, daß die Staatsduma die politisch wichtigere der beiden Parlamentskammern ist.

²⁹ Reglament Soveta Federacii [Geschäftsordnung der Föderationsrats], in der Fassung vom 27.1.1999; Quelle: <http://www.parliament.ru/reglam/reglam.htm>.

³⁰ Lev Olegovič Ivanov, Die Gesetzgebungstätigkeit der Föderalversammlung der Rußländischen Föderation 1993–1995, Köln 1996 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien [BIOst], Nr. 49/1996), S. 13f.

Die Föderationssubjekte

Zum ersten Mal in der russischen Geschichte können sich die regionalen Einheiten – 21 Republiken, zehn Autonome Bezirke, sechs Regionen, 49 Gebiete, ein Autonomes Gebiet und die beiden Städte mit föderalem Status – am außenpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligen und international agieren.

Rechtliche Grundlagen

Nach Artikel 71 der russischen Verfassung fallen Außenpolitik, internationale Beziehungen, Außenwirtschaftsbeziehungen, Verteidigung und Sicherheit in die alleinige Zuständigkeit des Zentrums. Über die Rolle der Föderationssubjekte in den Bereichen Außenpolitik und Außenwirtschaft findet sich nur in Artikel 72 der Verfassung die Aussage, daß die internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte und die Erfüllung der internationalen Verträge von der Zentrale und den Föderationssubjekten *gemeinsam* zu koordinieren sind.³¹

Im Hinblick auf Aufgaben, die in die *alleinige* Zuständigkeit der Regionen fallen, enthält Artikel 73 lediglich die allgemeine Aussage, daß das Föderationssubjekt auf seinem Territorium über die gesamte Staatsmacht in all denjenigen Bereichen verfügt, die nicht in die Zuständigkeit der Zentralregierung bzw. in die gemeinsame Zuständigkeit von Zentralregierung und Föderationssubjekt fallen. Diese pauschalen Formulierungen führten in der Praxis zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen der zentralen Staatsmacht und den Föderationssubjekten. Um den Regelungsspielraum zu füllen, schlossen daher viele Republiken und Gebiete auf Grundlage des Verfassungsartikels 11 Absatz 3 Kompetenzabgrenzungsverträge mit dem Zentrum,³² in denen das Zentrum den Föderationssubjekten unterschiedliche Zugeständnisse machte. Das Recht, internationale und außenwirtschaftliche

Beziehungen zu unterhalten, räumte Moskau den Republiken Tatarstan, Baschkortostan, Nordossetien-Alanija, Sacha (Jakutien), Komi, Tschuwaschien und Kabardino-Balkarien (nur Außenwirtschaftsbeziehungen) ein sowie fast allen Gebieten außer Kaliningrad und Orenburg sowie der Region Krasnodar.³³

Einige Republiken haben sehr weitgehende Vorstellungen bezüglich ihrer außenpolitischen Aktivitäten. Die Möglichkeit, selbständig Außenpolitik zu betreiben und internationale Verträge abzuschließen, sehen die Verfassungen von Komi (Art. 73 Abs. 11 und 22; Art. 85 Abs. 2), Baschkortostan (Art. 1 Abs. 2; Art. 76; Art. 88 Abs. 3), Sacha (Art. 9; Art. 58), Tatarstan (Art. 62) und Tywa (Art. 1 Abs. 3) vor. In ihren Verfassungen bezeichnen sich die Republiken Tatarstan (Art. 61) und Tschetschenien (Präambel) als »Subjekte des Völkerrechts«. Manche Republiken haben sogar einen Minister für Außenbeziehungen.³⁴

In dem 1999³⁵ in Kraft getretenen Gesetz über die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Mitglieder der Russischen Föderation wird den Föderationssubjekten das Recht zu außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kontakten sowie zum Abschluß entsprechender Vereinbarungen mit föderalen Subjekten anderer Staaten – nicht mit den Staaten selbst – eingeräumt. Allerdings dürfen diese Vereinbarungen weder die russische Verfassung noch die föderalen Gesetze oder die Kompetenzabgrenzungsverträge verletzen und nicht im Widerspruch zum Völkerrecht sowie zu den von Rußland geschlossenen Verträgen stehen. Ist das

³³ Eberhard *Schneider*, Föderalismus in Rußland: Kompetenzabgrenzungsverträge und Gouverneurswahlen, Köln 1997 (Berichte des BIOst, Nr. 21/1997).

³⁴ Ju. *Ermakova*, Problemy razgraničeniija kompetencii: Federacija i ee sub-ekty [Probleme der Kompetenzabgrenzung: die Föderation und die Föderationssubjekte], http://www.nasledie.ru/oboz/N3-4_97/007.htm.

³⁵ Federal'nyj zakon »O koordinacii meždunarodnych i vnešnich i vnešneekonomičeskich svjazej sub-ektov Rossijskoj Federacii« [Föderales Gesetz »Über die Koordination der internationalen, der Außen- und der außenwirtschaftlichen Beziehungen der Subjekte der Russischen Föderation«], in: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation], Moskau, (1999) 2, S. 263–267.

³¹ Zum Föderalismus vgl. Andreas *Heinemann-Grüder*, Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Rußland, Berlin 2000.

³² Die Texte der bis August 1996 abgeschlossenen Kompetenzabgrenzungsverträge sind abgedruckt in: Federalizm vlasti i vlast' federalizma [Föderalismus der Macht und die Macht des Föderalismus], Moskau 1997.

der Fall, wird die Gültigkeit der Vereinbarung entsprechend Verfassungsartikel 85 Absatz 2 vom Präsidenten ausgesetzt, bis die Frage vom zuständigen Gericht entschieden ist.

Ihre außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kontakte sollen die Föderationssubjekte nur mit Zustimmung des russischen Außenministeriums unterhalten. Wenn die Absicht besteht, Verhandlungen zum Abschluß von Vereinbarungen – es darf sich dabei nicht um internationale Verträge handeln – zu beginnen, muß das Außenministerium vom betreffenden Föderationssubjekt rechtzeitig vorab unterrichtet werden. Der Vertragsentwurf ist dem russischen Außenministerium – und gegebenenfalls weiteren föderalen Organen – mindestens einen Monat vor der Unterzeichnung zu übergeben. Spätestens zwanzig Tage nach Erhalt des Entwurfs legt das Außenministerium seine Stellungnahme vor. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten wird ein Schlichtungsverfahren im Rahmen der russischen Gesetzgebung eingeleitet.

Die föderalen Organe haften nur dann für die von den Föderationssubjekten abgeschlossenen Verträge, wenn diese eine offizielle Garantiezusage der russischen Regierung enthalten oder mit Zustimmung der russischen Regierung geschlossen wurden.

Die Föderationssubjekte haben das Recht, in anderen Staaten Vertretungen zu eröffnen. Umgekehrt dürfen sie zulassen, daß auf ihrem Territorium Vertretungen von Subjekten anderer Staaten eingerichtet werden. Diese Vertretungen dürfen jedoch keinerlei diplomatische oder konsularische Funktionen ausüben.

Außenpolitische Interessen der Regionen

Das außenpolitische Engagement der insgesamt 89 Föderationssubjekte hat verschiedene thematische Schwerpunkte: Wirtschaft, Politik, Ethnie, Migration, Geopolitik und Infrastruktur.³⁶ Die *wirtschaftliche* Interessenlage der Föderationssubjekte ist dadurch bestimmt, daß sie ihre gegebenenfalls vorhandenen Naturressourcen weitgehend zum eigenen Vorteil nutzen wollen, wie zum Beispiel die Republik Sacha (Jakutien) ihre Diamanten. Außerdem bemühen sie sich darum, daß auf ihrem Territorium möglichst viele Investitionen getätigt werden.

³⁶ Neil Melvin, *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, London 1995, S. 1–3.

Darüber hinaus demonstrieren die Föderationssubjekte durch internationale Aktivitäten ihre *politische* Souveränität.³⁷ Dieses Motiv gewinnt an Bedeutung, wenn es sich um *ethnisch* bestimmte nicht-russische Republiken handelt, wie zum Beispiel Tatarstan oder Tschetschenien. Zugleich streben die von einer nicht-russischen Titularnation stark geprägten Republiken danach, möglichst enge Beziehungen zu den Landsleuten in anderen Ländern zu unterhalten. So wird die Republik Tatarstan durch Vertretungen in 16 Ländern repräsentiert, unter anderem in Frankreich, den USA, Österreich, Australien, Tschechien, Lettland, Usbekistan, Aserbajdschan, in der Ukraine, Türkei, in Kasachstan und Zypern.³⁸ Die Republik Tschuwaschien unterhält ein Honorar-Konsulat in Kairo und die Republik Kalmykien diplomatische Vertretungen in Kenia und Kasachstan.³⁹

Nationalistische Tendenzen in Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetrepubliken führen dazu, daß die dort ansässige russische Bevölkerung in grenznahe Gebiete der Russischen Föderation abwandert. Die betroffenen Föderationssubjekte sind von der *Migration* nicht selten wirtschaftlich überfordert und bemühen sich deshalb, diese neuen Staaten (vor allem die baltischen Republiken) zur Änderung ihrer Innenpolitik zu bewegen.

Gelegentlich wird die Migration auch durch Konflikte an der russischen Peripherie ausgelöst. Die angrenzenden Föderationssubjekte haben also aus *geopolitischen* Gründen ein Interesse daran, mit ihrem außenpolitischen Engagement zu einer möglichst schnellen Lösung dieser Konflikte beizutragen. Schließlich haben die außenpolitischen Bemühungen der Regionen *infrastrukturelle* Gründe, denn der Zerfall der Sowjetunion hat dazu geführt, daß sich Binnenmärkte sowie wichtige Eisenbahnverbindungen, Straßen und Häfen nunmehr außerhalb der eigenen Staatsgrenzen befinden. Manche Föderationssubjekte sind aber dringend auf einen Zugang zum Weltmarkt angewiesen, um ihre Produkte exportieren zu können.

³⁷ Vgl. dazu: Jeronim Perović, *Die Regionen Rußlands als neue politische Kraft. Chancen und Gefahren des Regionalismus in Rußland*, Bern/Berlin/Brüssel/Frankfurt a.M./New York/Oxford/Wien 2001.

³⁸ *Vremja i den'gi* (Kazan'), 4.6.1998.

³⁹ Stephan *De Spiegeleire*, Gullivers Fäden: Die russischen Regionen und die Außen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation, in: Hans-Joachim Spanger (Hg.), *Rußland und der Westen. Von der »strategischen Partnerschaft« zur »Strategie der Partnerschaft«*, Frankfurt a.M./New York 1998, S. 170.

Und zu guter Letzt verfolgen auch die Republikpräsidenten bzw. Gouverneure bei ihren außenpolitischen Aktivitäten bestimmte Interessen:

- ▶ sie wollen sich persönlich politisch profilieren;
- ▶ sie wollen die Interessen der Region auf der internationalen Ebene vertreten;
- ▶ sie wollen sich von der Politik der Moskauer Zentralregierung distanzieren, wenn nicht sogar gegen sie opponieren.⁴⁰

Typen von Regionen

Aus den obengenannten Gründen versuchen die Föderationssubjekte als selbständige Akteure auf der internationalen Bühne aufzutreten, Außenwirtschaftsbeziehungen zu entwickeln, ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen in Moskau zu vertreten sowie die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Kontakte des Zentrums für ihre Republiken und Gebiete zu nutzen. Dabei können folgende Typen von Föderationssubjekten unterschieden werden, wobei durchaus Mischformen vorkommen:

- ▶ »Toreinfahrt«-Regionen, das heißt Föderationssubjekte, die an großen Häfen liegen bzw. deren Hinterland bilden, wie zum Beispiel St. Petersburg und das Gebiet Leningrad im Nordwesten, die Region Krasnodar und das Gebiet Rostow am Don im Süden sowie die Regionen Primorje und Chabarowsk im Fernen Osten;⁴¹
- ▶ Rohstoffexportregionen, wie das Gebiet Tjumen oder die Republik Sacha;
- ▶ Grenzregionen. Zu ihnen zählen 45 Föderationssubjekte, die an insgesamt 16 Staaten grenzen und auf deren Territorien 32,6% der russischen Bevölkerung wohnen. Für die Grenzregionen traf Rußland auf Regierungsebene Kooperationsvereinbarungen mit deren Nachbarstaaten.⁴²

40 Alla Chirikova/Natalia Lapina, *Regional Elite: A Quiet Revolution Russian Scale*, Zürich 2001, S. 43.

41 M. J. Bradshaw, *Regional Patterns of Foreign Investment in Russia*, London 1995.

42 Mit folgenden Nachbarstaaten traf Rußland Regierungsvereinbarungen: mit Finnland (Januar 1992), mit Polen (Mai 1992), Kasachstan (Januar 1995), mit der Ukraine (Januar 1995), mit der Mongolei (Januar 1993) und mit China (1994). Eine zwischenstaatliche Vereinbarung wurde im Februar 1999 zwischen Rußland, Weißrußland, Kasachstan und Kirgisien geschlossen. Diese Abkommen betreffen russische Föderationssubjekte der *Russisch-Finnischen Vereinbarung* (die Gebiete Murmansk und Leningrad, die Republik Karelien und die Stadt St. Petersburg); das Gebiet Kaliningrad als Mitglied

Außenpolitische Aktivitäten

Unter Jelzin waren verschiedene regionale Aktivitäten zu beobachten: Im September 1996 empfing der damalige US-Vizepräsident Al Gore in Anwesenheit des russischen Botschafters den Ministerpräsidenten Tatarstans, Rawil Muratow; im November 1996 nahmen an der Tagung der Tschernomyrdin-Juppé-Kommission in Paris die Präsidenten Baschkortostans, Kabardino-Balkariens und der Republik Komi sowie

der *Baltischen Vereinbarung*, das vor allem mit Polen zusammenarbeitet; die Föderationssubjekte des *Ostseerats*, der Euroarktischen Region, die mit den grenznahen Gebieten Finnlands, Norwegens und Schwedens zusammenarbeiten (die Gebiete Murmansk und Archangelsk, die Republik Karelien und der Autonome Bezirk der Nenzen); die Teilnehmerregionen der *Russisch-Kasachischen Vereinbarung* (die Gebiete Astrachan, Wolgograd, Saratow, Samara, Orenburg, Tscheljabinsk, Kurgan, Tjumen, Omsk und Nowosibirsk, die Region Altaj sowie die Republik Altaj). Ferner arbeiten die Gebiete Pskow, Smolensk und Brjansk mit den grenznahen Gebieten *Weißrußlands* und die Gebiete Brjansk, Kursk, Belgorod, Woronesh und Rostow am Don mit den Grenzregionen der *Ukraine* zusammen. Die Mitglieder der »Sibirischen Vereinbarung« (die drei Republiken Altaj, Burjatien und Chakassien sowie die 14 Föderationssubjekte Altaj, Krasnojarsk, Irkutsk, Nowosibirsk, Omsk, Tomsk, Tjumen, Kemerowo, Aginisch-Burjatischer Autonomer Bezirk, Tajmyr, Ust-Ordynischer-Burjatischer Autonomer Bezirk, Chanty-Mansischer, Ewenkischer und Jamalo-Nenzischer Autonomer Bezirk) arbeiten mit der Mongolei zusammen. Die Republik Karelien ist – wohl als einziges Föderationssubjekt – Mitglied einer Euroregion, der Euroregion Karelia, zu der außer Karelien drei finnische Regionen gehören: Kajnuu, Nordkarelien und Nordpohjanmaa. Die Territorien der Euroregion stehen unter nationaler Jurisdiktion und werden von einem Exekutivkomitee regiert, das aus sechs Vertretern von jeder Seite sowie aus Experten des russischen und des finnischen Außenministeriums gebildet wird. Alle Entscheidungen der Euroregion werden im Konsens gefällt, und die gemeinsamen Projekte finanziert jeder zur Hälfte.

Vgl. Andrei Makarychev, *Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World*, Zürich 2000, S. 18f; Aleksej Gundorov, Archangel'sk: gorizonty sotrudničestva v Barentsregione [Archangel'sk: die Zusammenarbeit in der Barentssee-Region], in: *Rossijskie regiony*, (1998) 5, S. 17; Grigorij Marčenko/Ol'ga Mačul'skaja, *Regiony Rossii. Spravočnik* [Die Regionen Rußlands. Ein Handbuch], Moskau 1997, S. 448; Aleksandr Granberg, *Rossijskoe prigranič'e: zona osobych vozmožnostej* [Russische Grenzgebiete: eine Zone besonderer Möglichkeiten], in: *Rossijskie regiony*, (1998) 3, S. 20; Natan M. Shklyar, *Russian Regions in Subregional Cooperation*, in: Renata Dwan/Oleksandr Pavliuk (Hg.), *Building Security in the New States of Eurasia. Subregional Cooperation in the Former Soviet Space*, New York/London 2000, S. 87–118; Oleg B. Alexandrov, *The Role of the Republic of Karelia in Russia's Foreign and Security Policy*, Zürich 2001, S. 31.

der Gouverneur des Gebiets Jaroslawl teil. Im Februar 1998 besuchte der ehemalige Gouverneur der Region Krasnojarsk, Walerij Subow, Japan,⁴³ der ehemalige Gouverneur von Primorje, Jewgenij Nasdratenko, stattete im März 1998 den USA einen Besuch ab,⁴⁴ und der Gouverneur von Kemerowo, Amangeldy Tulejew, unternahm im April 1998 eine Reise nach Polen.⁴⁵

Gelegentlich stellen Regionen einen Plan für ihre außenpolitischen Aktivitäten auf, wie zum Beispiel der Autonome Bezirk der Chanten und Mansen⁴⁶ und das Gebiet Twer⁴⁷ für das Jahr 2001. Das Gebiet Kirow verabschiedete sogar eine Konzeption seiner außenpolitischen Aktivitäten bis zum Jahr 2005 und deren Umsetzung im Jahr 2001.⁴⁸ Demzufolge hat für das Gebiet Kirow die internationale Zusammenarbeit mit den GUS-Ländern Priorität, und so wurden mit Gebieten dieser Länder Kooperationsabkommen geschlossen. Auch mit den baltischen Republiken, besonders mit Lettland, will das Gebiet Kirow die durch den Zerfall der Sowjetunion unterbrochenen Kontakte wieder beleben. Zudem arbeitet das Gebiet Kirow mit 15 EU-Ländern zusammen, will seine Kooperation mit Indien und China fortsetzen, seine freundschaftlichen Kontakte zum Iran und zu Libyen beibehalten und seine Beziehung zu Vietnam, Südkorea, Japan und zu afrikanischen Ländern ausbauen.

Im Widerspruch zum Kreml

Manche Föderationssubjekte stört es nicht, wenn sie bei der Verfolgung ihrer Interessen gelegentlich die Außenpolitik Moskaus konterkarieren: 1993 führte der damalige Gouverneur von Primorje, Jewgenij Nasdratenko, ein Visasystem für die Einreise in sein Gebiet ein, in dessen Folge mehr als 100 000 illegale chinesische Einwanderer des Landes verwiesen wurden. 1994 forderte er die Annullierung der zwischen Rußland und China bestehenden Vereinbarung über die Demarkation des Ostabschnitts der russisch-chinesischen Grenze von 1991, die damals allerdings von der Sowjetunion unterzeichnet worden war. Der Gouverneur kritisierte, daß infolge der Vereinbarung Gebiete von großer wirtschaftlicher und

strategischer Bedeutung an China abgetreten worden seien.⁴⁹ Jelzin kündigte die Vereinbarung mit China natürlich nicht, sondern versuchte – damals allerdings vergeblich –, den Gouverneur abzusetzen. Nach dem Inkrafttreten des Grenzvertrags organisierte Nasdratenko sogar eine Unterschriftensammlung, um ein regionales Referendum gegen diesen Vertrag zu erreichen.

1997 nahmen die Republiken Baschkortostan, Dagestan, Sacha und Tatarstan sowie einige Gebiete am Kongreß der Turkvölker in Istanbul teil und stimmten dem Schlußdokument zu, das formal die Türkische Republik von Nordzypern anerkannte und damit der Linie des russischen Außenministeriums widersprach.⁵⁰

Im März 2000 fand in Maikop, der Hauptstadt der Republik Adygeja, eine Konferenz des Koordinierungsrats der Volksbewegungen des Nordkaukasus statt, an dem auch offizielle Vertreter der nordkaukasischen Republiken teilnahmen. Im Rahmen der Konferenz wurden internationale Organisationen aufgerufen, Vertretungen im Nordkaukasus zu eröffnen.⁵¹ Darüber hinaus erkannte die Republik Baschkortostan die islamische Provinz Abchasien als Staat an, die sich in einem Sezessionskrieg mit Georgien befindet. Nach dem Völkerrecht und in der Sicht Moskaus ist die Provinz aber Teil Georgiens.⁵²

In der ersten Jahreshälfte 2000 wurde auf Initiative des Präsidenten der Republik Adygeja, Aslan Dsharimow, in Maikop eine weitere internationale Konferenz unter Beteiligung der Präsidenten der nordkaukasischen Republiken durchgeführt. Sie diente der Vorbereitung des Treffens Putins mit dem Hohen Volkskomitee Libyens für Auswärtige Beziehungen und internationale Zusammenarbeit im Juli 2000 in Moskau. Zugleich eröffnete in Adygeja die libysche Organisation Islamic Call eine Vertretung, die den islamischen Fundamentalismus propagiert.

Bereits im Sommer 1999 nahm in der Republik Dagestan das Caucasus Center seine Tätigkeit auf. Es

⁴³ Krasnojarskij rabočij, 20.2.1998.

⁴⁴ Utro Rossii (Vladivostok), 20.3.1998.

⁴⁵ Kuzbass (Kemerovo), 28.4.1998.

⁴⁶ Datenbank: Integrumworld.

⁴⁷ Datenbank: Integrumworld.

⁴⁸ Tovar-den'gi-tovar, No. 25 vom 27.7.2001, No. 26 vom 3.8.2001, No. 27 vom 10.8.2001.

⁴⁹ Klaus Fritsche/Gudrun Wacker, Keine »dritte Front« für Rußlands Außenpolitik. Droht ein neuer chinesisch-russischer Grenzkonflikt?, Köln 1995 (Aktuelle Analysen des BIOst, Nr. 28/1995); *De Spiegeleire*, Gullivers Fäden, S. 170.

⁵⁰ Paul Goble, Diplomacy within Russia, in: RFE/RL Newline, 2 (20.7.1998) 137, Part I, S. 7f; Newly Elected Governors Grapple with Moscow, Regional Problems, in: IEWS Russian Regional Report. Internet Edition, 3 (15.1.1998) 2, S. 11f.

⁵¹ Chirikova/Lapina, Regional Elite: A Quiet Revolution Russian Scale, S. 44.

⁵² Makarychev, Islands of Globalization: Regional Russia and the Outside World, S. 31.

wird von Saudi-Arabien unterstützt und verbreitet den Wahabismus.⁵³ Eine Sonderrolle spielt die nach Unabhängigkeit strebende Republik Tschetschenien, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden soll.⁵⁴

Bei den außenpolitischen Aktivitäten spielen gelegentlich auch nationalistische Elemente eine Rolle. So wurde der nationalistische Gouverneur von Krasnodar, Nikolaj Kondratenko, vom damaligen jugoslawischen Präsidenten, Slobodan Milošević, zur Beobachtung der Präsidentenwahl nach Jugoslawien eingeladen.⁵⁵

Selbständige internationale Kontakte, die nicht mit dem Außenministerium koordiniert wurden,⁵⁶ stoßen in Moskau nicht gerade auf Begeisterung, weil der Kreml darin das Bestreben der Föderationssubjekte erkennt, sich vom Zentrum zu lösen. Um diese gelegentlich chaotische Entwicklung wenigstens einigermaßen in den Griff zu bekommen, wurde 1994 beim russischen Außenministerium ein »Konsultativrat der Föderationssubjekte für internationale und außenwirtschaftliche Beziehungen« eingerichtet, der zunächst vom jetzigen Außenminister Igor Iwanow geleitet wurde⁵⁷ und inzwischen vom ersten stellvertretenden Außenminister Aleksandr Awdejew geleitet wird. Der Konsultativrat arbeitete eine Reihe normativer Grundsatzdokumente aus, wie Standardbestimmungen für Handels-, Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturabkommen, Modalitäten für die

Unterzeichnung solcher Abkommen sowie deren Abstimmung mit den föderalen Behörden.

1995 arbeitete das Außenministerium ein Statut für die Vertretungen der Föderationssubjekte im Ausland aus,⁵⁸ 1996 wurde eine Abteilung für Verbindungen zu den Föderationssubjekten, zum Parlament und zu den gesellschaftspolitischen Organisationen geschaffen.

Um die außenpolitischen Initiativen der Regionen besser kontrollieren und nötigenfalls rechtzeitig bremsen zu können, richtete das Außenministerium in 20 Föderationssubjekten Vertretungen ein, wie zum Beispiel im Gebiet Kaliningrad,⁵⁹ das heute als russische Enklave von Litauen und Polen umgeben ist. Doch diese Einrichtungen zeitigen nicht selten eine gegenteilige Wirkung: Der Repräsentant des Außenministeriums in Kaliningrad vertritt eher die Interessen der Region gegenüber Moskau als umgekehrt, denn er ist in bezug auf Wohnung, Versorgung und Personal völlig vom Republikspräsidenten bzw. Gouverneur abhängig.⁶⁰

Gelegentlich hat Moskau Verträge, die von den Föderationssubjekten abgeschlossen wurden, annulliert, wie zum Beispiel 1995 den Vertrag zwischen dem Gebiet Kaliningrad und Litauen. Ähnliches geschah mit einem direkten Abkommen, das eine russische Region mit dem zu Georgien gehörigen Abchasien geschlossen hatte und das eine offizielle Beschwerde Georgiens bei der russischen Regierung auslöste.⁶¹

Der Sonderfall der Stadt Moskau

Die russische Hauptstadt, die den Rang eines Föderationssubjekts innehat, stellt im Hinblick auf ihre außenpolitischen Beziehungen einen Sonderfall unter den Regionen dar. Im Gegensatz zum damaligen russischen Präsidenten Jelzin bemühte sich der Moskauer Oberbürgermeister Jurij Lushkow darum, das Verhältnis zu den ehemaligen Sowjetrepubliken zu pflegen. So unterzeichnete Lushkow 1995 und 1996 mehrere Vereinbarungen über die Lieferung von weiß-

⁵³ Chirikova/Lapina, *Regional Elite: A Quiet Revolution* Russian Scale, S. 45.

⁵⁴ Anfang August 1998 besuchte der tschetschenische Präsident Aslan Maschadow die USA. Am 9. August 1998 erklärte er in einem Interview, daß Tschetschenien seine Beziehungen zur Außenwelt mit Rußland absprechen werde und bereit sei, mit Rußland einen gemeinsamen Wirtschafts- und Verteidigungsraum zu bilden. Doch zugleich bezeichnete es Maschadow als wichtigstes Ziel seines Landes, ein Völkerrechtssubjekt zu werden. Sein damaliger Außenminister Mowladi Udugow kündigte Ende Juni 1998 an, daß Tschetschenien einen Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen stellen werde. Später führte Tschetschenien Verhandlungen mit mehr als zehn Staaten über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Im Januar 2000 bereiste schließlich der tschetschenische Außenminister Iljas Achmadow die USA.

⁵⁵ Chirikova/Lapina, *Regional Elite: A Quiet Revolution* Russian Scale, S. 45.

⁵⁶ Vgl. dazu: Vladimir Shlapentokh/Roman Levita/Mikhail Loiberg, *From Submission to Rebellion. The Provinces versus the Center in Russia*, Boulder, Col.: Westview Press, 1997, S. 141.

⁵⁷ Jeronim Pertović, *Internationalization of Russian Regions and the Consequences for Russian Foreign and Security Policy*, Zürich 2000, S. 39.

⁵⁸ Segodnja, 26.8.1995.

⁵⁹ Vgl. dazu: Heinz Timmermann, *Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Rußland?*, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2001 (S 23/01).

⁶⁰ *Regiony protiv centra* [Regionen versus Zentrum], in: *Meždunarodnaja politika*; <http://germany.org.ru/ru/library/internacionale-politik/2000-05/article10.html>.

⁶¹ *De Spiegeleire*, Gullivers Fäden, S. 172.

russischen Bussen für den Moskauer Kommunalverkehr. Damit wollte er den weißrussischen Präsidenten Lukaschenko während der Verfassungskrise und dessen undemokratischen Vorgehens gegen Parlamentsabgeordnete unterstützen. Die Solidaritätsbezeugungen für Lukaschenko gipfelten im Besuch Lushkows im Dezember 1995 in Minsk.

Darüber hinaus förderte Lushkow den Bau von russischsprachigen Schulen in den Baltischen Republiken und den Druck von russischsprachigen Schulbüchern. Zugleich sprach er sich dafür aus, durch Abspaltung von Moldawien eine mehrheitlich von Russen bewohnte Republik Dnestr zu gründen.

Dem Kreml warf Lushkow vor, die Russen auf der Krim zu vernachlässigen. Er stellte den rechtlichen Status der Krim in Frage, die Chruschtschow 1954 der Ukraine geschenkt hatte, ohne daß der Oberste Sowjet der UdSSR dies gebilligt hatte. Lushkow unterstützte die Autonomiebestrebungen der mehrheitlich russischen Bevölkerung auf der Krim in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht.

Und schließlich kritisierte Lushkow die Aufteilung der Schwarzmeerflotte zwischen Rußland und der Ukraine und erklärte, daß die Krim und Sewastopol russisch seien. Im Dezember 1996 initiierte er ein Hearing über den Status von Sewastopol, in dessen Folge eine Kommission eingesetzt wurde, die einen Rechtsakt über Sewastopol vorbereiten sollte. Mit diesem Dokument sollte dem für die Schwarzmeerflotte wichtigen Hafen ein Sonderstatut zuerkannt werden. Bereits seit den 90er Jahren baut Lushkow für die Schwarzmeerflotte Kindergärten, Schulen und Wohnungen in Sewastopol. Er ließ das Haus der Offiziere, das Rehabilitationszentrum für die Veteranen des Zweiten Weltkriegs, das Marine-Hospital und das Hauptquartier der Schwarzmeerflotte renovieren bzw. neu bauen.⁶² Konsequenterweise stimmte er am 17. Februar 1999 im Föderationsrat gegen den Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen Rußland und der Ukraine. Lushkows Opposition zur Außenpolitik des Kremls kam nicht zuletzt in seiner scharfen Kritik an der im Jahre 2000 eingeführten Visapflicht für Georgier zum Ausdruck.

Lushkow, der vor einiger Zeit Ambitionen auf das Präsidentenamt hatte und in seiner Hoffnung auf die Berufung zum Premierminister enttäuscht wurde, baute seine ausländischen Kontakte immer weiter aus.

So reiste er nach Österreich, Frankreich, Schweden, Italien, Deutschland, Finnland und in die Slowakei, wo er Gespräche mit wichtigen Politikern, Parteiführern und Oberbürgermeistern anderer Hauptstädte führte. Außerhalb Europas besuchte er Kanada, die Mongolei, Südkorea, Japan, China, Indien und Südafrika. 1999 empfing Lushkow 25 offizielle ausländische Delegationen. Zudem fanden im Laufe jenes Jahres über 250 Begegnungen zwischen Mitgliedern der Moskauer Stadtregierung und ausländischen Politikern bzw. Wirtschaftsvertretern statt, unter anderem aus den USA, Großbritannien, Deutschland, der Türkei, Jugoslawien, Israel und Kanada. Mehr als 140 Delegationen der Stadt Moskau nahmen an internationalen Konferenzen, Seminaren und Städtebegegnungen teil.

Alleingänge in der Sicherheitspolitik?

Auch im Bereich der Sicherheitspolitik versuchen die Föderationssubjekte Profil zu zeigen. Im Juli 1998 bot der Gouverneur der großen sibirischen Region Krasnojarsk, Generalleutnant a.D. Aleksandr Lebed, in einem offenen Brief an den damaligen Regierungschef Sergej Kirijenko an, einer in seinem Gebiet stationierten und mit Raketen ausgerüsteten Division den seit fünf Monaten ausstehenden Lohn zu zahlen und den zukünftigen Sold regelmäßig zu entrichten; im Gegenzug sollten diese Streitkräfte der Region unterstellt werden.⁶³ Natürlich wurde dieses Ansinnen von der Regierung zurückgewiesen.

Dies zeigt, wie weit manche Gouverneure zu gehen bereit waren und daß die Regionalisierung sogar die Sicherheitspolitik zu erfassen drohte. Zwar hat es seither keine ähnlichen Angebote gegeben, zumal Putin dafür sorgte, daß sich die soziale Lage der Soldaten gegenüber den späten Jelzin-Jahren verbesserte. Aber es läßt ahnen, was passieren könnte, wenn sich die soziale Lage in den Regionen drastisch verschlechtern und die Zentralregierung gleichzeitig empfindlich geschwächt würde: Aus Sicht einiger Präsidenten oder Gouverneure wäre eine Zersplitterung der Armee denkbar, obwohl sie über Nuklearwaffen verfügt.

⁶² Oleg B. Alexandrov, *The City of Moscow in Russia's Foreign and Security Policy: Role, Aims and Motivations*, Zürich 2001, S. 27–30.

⁶³ *Financial Times*, 25./26.7.1998; *Nezavisimaja gazeta*, 28.7.1998; *Die Zeit*, 30.7.1998. Lebed-Interview, in: *Der Spiegel*, 52 (1998) 36, S. 136.

Gewünschte Mitwirkung der Regionen

Manchmal handeln die Regionen auch als Vertreter der Moskauer Zentrale. So unterzeichnete der Präsident der Republik Sacha, Michail Nikolajew, im Februar 1995 das Abkommen Rußlands mit Südkorea über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Ebenso vertrat Sacha als Hauptproduzent von Diamanten Moskau bei entsprechenden Verhandlungen.

Die Regionen üben gelegentlich einen indirekten Einfluß auf die zentrale russische Außenpolitik aus, wie etwa bei der vertraglichen Festlegung der russisch-chinesischen Grenze. An der Erarbeitung der russischen Verhandlungsposition wirkten die betroffenen Regionen indes direkt mit, wobei der bereits erwähnte ehemalige Gouverneur von Primorje, Nasdratenko, dabei allerdings auf Konfrontationskurs zum russischen Außenministerium und den meisten in der Kommission vertretenen Gouverneuren ging.

Im Fernen Osten werden die Regionen bei Verhandlungen mit Korea, China und Japan bezüglich der Fischereizone sowie bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Chinesen hinzugezogen. Die Gebiete Leningrad und Pskow gestalteten die Beziehungen Rußlands zu Estland mit. Ähnlich wird bei der Lösung der Probleme verfahren, die sich aus der geographischen Lage Kaliningrads ergeben.⁶⁴

Schließlich berieten die Vertreter einiger Republiken das Außenministerium bei der Vorbereitung von Verträgen mit Finnland (Republik Karelien) und Zypern (Kraj Krasnodarsk).⁶⁵

Einschätzung

Der Überblick über die außenpolitischen Aktivitäten der Regionen belegt, daß während der Regierungszeit Jelzins in der russischen Außenpolitik mit mehreren Stimmen gesprochen wurde. Unter Putin ist das, von gelegentlichen Ausnahmen (Moskau und der Kaukasus) abgesehen, nicht mehr der Fall. Die einstige außenpolitische Vielstimmigkeit trug jedoch auf ihre Weise zur Stärkung des russischen Föderalismus bei.⁶⁶

⁶⁴ *De Spiegeleire*, Gullivers Fäden, S. 173.

⁶⁵ *Regiony protiv centra* [Regionen versus Zentrum], in: *Meždunarodnaja politika*; <http://germany.org.ru/ru/library/internationale-politik/2000-05/article10.html>.

⁶⁶ Vgl. dazu: Sergej Borisov, *Vnešnepolitičeskaja dejatel'nost' rossijskich regionov kak atribut ich političeskoj samoidentifikacii* [Außenpolitische Tätigkeit der russischen Regionen als Attribut ihres politischen Eigenbildes], in: *Moskovskij Centr*

Umgekehrt gilt: Die außenpolitischen Kontakte und Verbindungen der Föderationssubjekte in den Grenzregionen dienen nicht selten auch dem Außenministerium, das die regionalen Repräsentanten zu Beratungen hinzuzieht oder die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit nutzen kann, um die Beziehungen Rußlands zum betreffenden Nachbarstaat (z.B. Finnland) zu verbessern.

Die regionalen außenpolitischen Aktivitäten fördern die Öffnung Rußlands. Bei einem Netz von außenpolitischen Beziehungen der Regionen dürfte es dem Kreml schwerer fallen, Rußland wieder auf Konfrontationskurs gegenüber dem Westen zu bringen.

Karnegi [Carnegie Moscow Center] (Hg.), *Čto хотят regiony Rossii?* [Was wollen die Regionen Rußlands?], Moskau 1999, S. 12–25.

Fazit

Die wichtigsten staatlichen Akteure der russischen Außenpolitik werden von der Verfassung bestimmt: der Präsident, das Außenministerium und das Parlament. Darüber hinaus wirken weitere Akteure am außenpolitischen Entscheidungsprozeß mit, ohne daß die Verfassung sie in dieser Funktion erwähnt: der Sicherheitsrat, das Verteidigungsministerium, der Auslandsnachrichtendienst und gelegentlich zusätzliche Regierungsbehörden, wie zum Beispiel die Ministerien für Kultur oder für Energie. In welchem Maße welche staatlichen Organe im aktuellen außenpolitischen Entscheidungsprozeß welchen konkreten Einfluß ausüben, konnte hier nicht erörtert werden, weil das die Teilnahme an diesem Prozeß vorausgesetzt hätte. Aufgrund der schmalen Informationsbasis kann nur gelegentlich gezeigt werden, welche Rolle welches staatliche Organ spielte.

Bemerkenswert ist, daß zum ersten Mal in der russischen Geschichte auch die Regionen in den außenpolitischen Entscheidungsprozeß eingebunden sind. Zum einen geschieht das über den Föderationsrat, auch wenn sich der Einfluß der Regionen durch eine von Putin vorgenommene organisatorische Neuordnung des Föderationsrats abgeschwächt hat. Zum zweiten nahmen sich die Regionen in der Jelzin-Zeit das Recht zu außenpolitischen Aktivitäten heraus, die sich an ihren regionalen Interessen orientierten und nicht immer im Sinne Moskaus waren. Unter Putin ist von dieser Vielstimmigkeit kaum noch etwas zu merken. Möglicherweise ist die einheitlichere Außenpolitik eine Folge des noch unter Jelzin ausgearbeiteten Gesetzes über die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Föderationssubjekte, das 1999 in Kraft trat.

Nichtstaatliche Mitspieler in der russischen Außenpolitik wurden im Rahmen dieser Studie nicht untersucht, auch wenn sie hinter den Kulissen wahrscheinlich manchmal größeren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen als manche staatliche Akteure. Hier sei nur auf die großen Energieriesen Gasprom oder Lukoil hingewiesen.⁶⁷

⁶⁷ Vgl. dazu: Hans-Henning Schröder, Unternehmer und Finanzgruppen als Kräfte in der russischen Außenpolitik, in: Osteuropa, 51 (2001) 4/5, S. 393–407.

Die dominante Rolle des Präsidenten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß ist von der Verfassung gewollt und wird von Putin auch ausgefüllt. Der große Einfluß des Präsidenten auf die Außenpolitik erweist sich gerade jetzt als wichtig, wo Putin sich um eine Annäherung Rußlands an die USA und den Westen bemüht. Vor allem unter dem jetzigen Außenminister Igor Iwanow, von dessen baldiger Ablösung in Moskau schon seit einiger Zeit gesprochen wird, spielt das Außenministerium fast nur noch die Rolle eines Erfüllungsgehilfen. Die in der Spätphase Jelzins in regelmäßigen Abständen zu hörenden Rufe nach einer Änderung der Verfassung⁶⁸ sind inzwischen verstummt. Daher kann davon ausgegangen werden, daß die Verfassung in absehbarer Zeit nicht geändert wird und der Präsident das bestimmende außenpolitische Machtorgan in Rußland bleibt.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
BIOst	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
EU	Europäische Union
FAPSI	Federal'naya Agenstvo Pravitel'stvennoj Svayazi i Informatsii (Federal Agency for Government Communications & Information)
FSB	Federal'naja Služba Bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IEWS	Institute for East West Studies (New York)
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPRF	Kommunistische Partei der Russischen Föderation
LDPR	Liberal-Demokratische Partei Rußlands
RFE	Radio Free Europe
RL	Radio Liberty
START	Strategic Arms Reduction Talks
SWR	Auslandsnachrichtendienst
ZK	Zentralkomitee

⁶⁸ Vgl. dazu: Eberhard Schneider, Verfassungsreform in Rußland?, Köln 1998 (Aktuelle Analyse des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 48/1998).