

Rußland und die Europäische Union: Perspektiven der Partnerschaft

Borko, Jurij

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Borko, J. (1996). *Rußland und die Europäische Union: Perspektiven der Partnerschaft*. (Berichte / BIOst, 36-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42581>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung	
.....	
3	
Einführung	
.....	
5	
1. Schaffung neuer politischer und rechtlicher Rahmen in den Beziehungen zwischen Rußland und der EG/EU (Dezember 1991 - März 1996)	
.....	
6	
2. Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ): Inhalt und Bewertung	
.....	
9	
3. Perspektiven der Partnerschaft: Historische und geopolitische Voraussetzungen.	
.....	
11	
4. Szenarien der Entwicklung der russisch-europäischen Beziehungen	
.....	
18	
5. Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung des APZ	
.....	
22	
Handel und Konkurrenz.....	25
Industrielle Zusammenarbeit und Investitionen.....	28
Sonstige Gebiete der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.....	30
Die TACIS-Programme.....	31
Kulturelle Zusammenarbeit.....	32
Schlußbemerkungen	
.....	
33	
Summary	

Juli 1996

Prof. Dr. Jurij Borko ist stellvertretender Direktor des Europa-Instituts der Akademie der Wissenschaften Rußlands in Moskau.

Redaktion: Heinz Timmermann/Fred Oldenburg/Bernd Bentlin

Übersetzung: Bernd Bentlin

Jurij Borko

Rußland und die Europäische Union: Perspektiven der Partnerschaft

Bericht des BIOst Nr. 36/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Im Dezember 1991 begann eine neue Epoche in den Beziehungen zwischen Europa und dem postkommunistischen Rußland. In vielen Erklärungen von Politikern und in unterzeichneten Dokumenten ist davon die Rede, daß diese Beziehungen in eine Partnerschaft einmünden sollen. Zwar sind schon bemerkenswerte Erfolge erreicht worden, daneben hat sich aber auch gezeigt, daß der Weg zur Partnerschaft schwieriger und länger ist, als es zunächst den Anschein hatte. Heute ist noch nicht klar, ob es gelingen wird, dieses Ziel zu erreichen oder ob die sich bietende historische Chance versäumt wird.

Dieser Bericht beschreibt die Chancen und Probleme im Zusammenhang mit dem am 24. Juni 1994 unterzeichneten Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ) zwischen der Europäischen Union und Rußland und untersucht verschiedene Szenarien, nach denen sich die Beziehungen zwischen Rußland und der EU in Zukunft entwickeln könnten.

Ergebnisse

1. Das APZ ist das bedeutendste Abkommen, das zwischen dem postkommunistischen Rußland und westlichen Ländern geschlossen worden ist. Es kann einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau einer neuen "europäischen Architektur" leisten, jedoch sind die Möglichkeiten für seine praktische Realisierung in den nächsten zehn Jahren begrenzt und die Chancen für die Herstellung wirklich partnerschaftlicher Beziehungen problematisch, da sowohl günstige als auch negative Faktoren darauf einwirken.
2. Zu den negativen Faktoren, die die Herausbildung partnerschaftlicher Beziehungen behindern, gehört die schon über zweihundert Jahre alte Diskussion über die Zugehörigkeit Rußlands zu Europa. Eine Vielzahl von Ansichten - vom konsequenten "Westlertum" bis zu extremen Formen des "Eurasismus" - läßt Schwankungen in der russischen Europapolitik erwarten. Probleme verursachen auch geopolitische Fragen wie die Osterweiterung der NATO, die Rußland als Bedrohung der nationalen Sicherheit empfindet. Aber dennoch wirken auch in Sicherheitsfragen starke Impulse zur Entwicklung von Zusammenarbeit zwischen Rußland und der EU, etwa bei der Festigung von Frieden und Sicherheit in Europa, bei der Überwindung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Instabilität in den postkommunistischen Ländern und bei friedensschaffenden Aktionen in Zonen ethnischer Konflikte. Von entscheidender Bedeutung für die Verwirklichung des Konzepts der Partnerschaft sind Fortschritte Rußlands auf dem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie.
3. Im Hinblick auf die widersprüchlichen Faktoren gibt es drei Szenarien, nach denen sich die Beziehungen zwischen Rußland und der EU in den nächsten 10 - 15 Jahren entwickeln

können: Konfrontation, pragmatische Zusammenarbeit unter den Bedingungen eines "kalten Friedens", sowie Partnerschaft. Ein viertes Szenarium - Teilnahme Rußlands an der europäischen Integration - ist aus wirtschaftlichen, sozialen und geopolitischen Gründen ausgeschlossen.

- a) *Konfrontation*: Ihr Wiederaufleben wäre das schlechteste der drei Szenarien. Sie ist unvermeidlich, wenn extremistische politische Kräfte auf der Basis einer nationalistischen Ideologie bzw. der sowjet-kommunistischen Revanche an die Macht gelangen. Gegenwärtig ist dieses Szenarium weniger wahrscheinlich als die beiden anderen, es ist aber nicht auszuschließen, wenn es zu einer neuen Krise kommt oder wenn ethnischer Separatismus wie in Tschetschenien auf andere Regionen übergreift.
 - b) *Pragmatische Zusammenarbeit oder "kalter Friede"*: Diese Prognose gründet sich darauf, daß die am besten organisierten Schichten der russischen Gesellschaft - die konsolidierte Staatsbürokratie und die mit ihr verbundene Geschäftswelt sowie weite Kreise der Bevölkerung, die sich schon an die Marktwirtschaft und das neue politische System angepaßt haben - den Extremismus ablehnen und Stabilität und eine evolutionäre Entwicklung des Landes bevorzugen. Das haben auch die Präsidentschaftswahlen bestätigt.
 - c) *Partnerschaft* wäre die optimale Variante für beide Seiten. Dieser Kurs wird von beiden Seiten aktiv betrieben (Unterzeichnung des vorläufigen Handelsabkommens zwischen der EU und Rußland, Ratifizierung des APZ durch die meisten EU-Staaten, Verabschiedung der "Strategie der Beziehungen zwischen der EU und Rußland", Beitritt Rußlands zum Europarat). Aber die Partnerschaft ist vorläufig nur Ziel und noch keine Realität. Um sie zu erreichen, muß gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden. Es muß Einigkeit in den wichtigsten Fragen der europäischen Sicherheit erzielt werden, und es müssen Erfahrungen in der praktischen Zusammenarbeit in der internationalen Arena gesammelt werden.
4. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl bedeutet, daß die Mehrheit der russischen Bürger sich für den Kurs der Festigung der Stabilität und Rechtsstaatlichkeit und für die Fortsetzung friedlicher Veränderungen im Rahmen des neuen wirtschaftlichen und politischen Systems entschieden hat und daß die Möglichkeiten für eine Realisierung des APZ und des ihm zugrundeliegenden Konzepts der Partnerschaft gestiegen sind. Gleichwohl bleiben die Schwierigkeiten und Hindernisse bestehen. Es wird keinen spektakulären "Durchbruch" in den russisch-europäischen Beziehungen geben, sondern eine Entwicklung "Schritt für Schritt".
- Niemand kann heute garantieren, daß die Partnerschaft zustande kommt. Aber die Chance, ein friedliches, demokratisches Europa zu schaffen, kann und muß genutzt werden.

Einführung

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktatur in der UdSSR und dem Auseinanderbrechen der Union im Dezember 1991 begann eine neue Epoche in den Beziehungen zwischen dem sich nun wieder mit seinem eigenen Namen bezeichnenden unabhängigen Rußland und Europa.¹ Seitdem sind etwas mehr als vier Jahre vergangen - nach historischen Maßstäben ein winziger Moment. Dennoch zeichnet sich schon jetzt deutlich ab, daß sich diese Beziehungen langsamer und mühsamer entwickeln werden, als es 1992, als ein Konzept für eine Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Rußland erstmals auf offizieller Ebene vorgelegt und gebilligt wurde, den Anschein hatte.

Die Perspektiven und möglichen Szenarien für die Entwicklung der russisch-europäischen Zusammenarbeit werden in allen Ländern der Region aktiv diskutiert. So hatte der Verfasser dieser Arbeit allein in der kurzen Zeitspanne vom November 1995 bis zum März 1996 Gelegenheit, an vier Diskussionen im Ausland und an ebenso vielen im eigenen Land teilzunehmen. Daß diese Diskussionen mit einer solchen Intensität stattfinden, braucht nicht zu verwundern, wenn man einerseits die äußerst gespannte und ungewisse Situation in Rußland und andererseits den möglichen Einfluß der inneren Entwicklungen dieses riesigen Landes auf die Stabilität und Sicherheit in Europa und auf der ganzen Welt bedenkt.

Ziel dieser Arbeit ist die Analyse des gegenwärtigen Zustands und der Entwicklungsperspektiven der Beziehungen zwischen Rußland und der Europäischen Union (EU) sowie letztlich zwischen Rußland und Europa insgesamt. Der Verfasser möchte in logischer Folgerichtigkeit folgende Fragen untersuchen:

- die Schaffung neuer politischer und rechtlicher Rahmen in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland;
- das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ) zwischen Rußland und der EU;
- die allgemeinen historischen und geopolitischen Bedingungen, unter denen sich die neuen Beziehungen zwischen Rußland und Europa entwickeln;
- mögliche Szenarien der Entwicklung der russisch-europäischen Beziehungen;
- Perspektiven der Realisierung des APZ im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich;
- einige allgemeine Schlußfolgerungen und konkrete Empfehlungen.

¹ Im Rahmen dieser Arbeit bezieht sich der Begriff "Europa" auf alle westlich der GUS gelegenen Länder. Diese Interpretation hat rein praktische Bedeutung (Kürze der Definition) und hat nichts mit den seit zweihundert Jahren geführten Diskussionen zu tun, ob Rußland unter dem zivilisatorischen, kulturellen und geopolitischen Aspekt ein Teil Europas ist und wo die wirtschaftlichen oder politischen Grenzen des heutigen Europa verlaufen.

1. Schaffung neuer politischer und rechtlicher Rahmen in den Beziehungen zwischen Rußland und der EG/EU (Dezember 1991 - März 1996)

Am Beginn dieses Prozesses standen zwei Dokumente: das von den Präsidenten Weißrußlands, der Russischen Föderation und der Ukraine am 8. Dezember 1991 im Wald von Belowesh (bei Minsk) unterzeichnete Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die am 16. Dezember desselben Jahres auf dem außerordentlichen Ministertreffen der EG-Mitgliedstaaten verabschiedete Gemeinsame Erklärung über die Prinzipien der Anerkennung der neuen Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion.

In dem Abkommen von Belowesh stellten die drei vertragschließenden Parteien fest, daß mit der Bildung der GUS die Sowjetunion "zu existieren aufgehört hat". Sie unterstrichen sodann ihre Treue zu den Zielen und Prinzipien der UN-Charta, der Schlußakte von Helsinki und anderer KSZE-Dokumente und erklärten ihr Bestreben, demokratische Rechtsstaaten aufzubauen und sich an die Prinzipien und Normen des Völkerrechts zu halten. Ferner bekräftigten sie ihr Festhalten an den internationalen Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen und Abkommen der früheren UdSSR ergeben.² Rußland erklärte sich zum Rechtsnachfolger der UdSSR, was auch für alle Schulden gegenüber dem Ausland, internationalen Organisationen und privaten Gläubigern galt.

Die Minister der EG-Mitgliedstaaten erklärten sich ihrerseits in ihrer gemeinsamen Erklärung bereit, die neuen Staaten anzuerkennen, sofern sie folgende Prinzipien beachteten:

1. Einhaltung der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen sowie der Schlußakte von Helsinki und der in der Charta von Paris eingegangenen Verpflichtungen, insbesondere in bezug auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte;
2. Gewährleistung der Rechte der ethnischen und nationalen Gruppen sowie der Minderheiten gemäß den im Rahmen der KSZE eingegangenen Verpflichtungen;
3. Achtung der Unverletzlichkeit der territorialen Grenzen, die nur mit friedlichen Mitteln und im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden können;
4. Übernahme aller bestehenden Verpflichtungen im Hinblick auf Abrüstung und Nichtweitergabe von Atomwaffen sowie in bezug auf Sicherheit und regionale Stabilität;
5. Verpflichtung, alle Fragen im Zusammenhang mit der Nachfolge von Staaten und regionalen Differenzen einvernehmlich zu regeln, insbesondere durch Schlichtungsverfahren."³

Auf den Beschluß der Teilnehmer des Treffens in Alma-Ata (21. Dezember 1991) über die Gründung der GUS, der dann elf ehemalige Sowjetrepubliken beitraten, reagierte die EG umgehend, indem sie ihre Befriedigung über diesen Schritt aussprach. Gleichzeitig anerkannte sie, daß die Rechte und internationalen Verpflichtungen der ehemaligen UdSSR, einschließlich derer, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben - u.a. der Sitz im UN-Sicherheitsrat -, von Rußland übernommen werden, und sie unterstrich ihre Absicht, mit Rußland freundschaftliche Beziehungen unter Berücksichtigung des neuen verfassungsrechtlichen Status zu unterhalten.⁴ Am 23. Dezember bekräftigte der Außenminister der Russischen Föderation, Andrej Kosyrew, auf einer Pressekonferenz anläßlich der Gründung der GUS das Interesse

² Abkommen über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, in: *Diplomatičeskij vestnik* (Moskau), Nr. 1/1992, S. 3-6.

³ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel; hinfort: Bulletin), Nr. 12/1991, Pkt. 1.4.5.

⁴ Ebenda, Pkt. 1.4.10.

Rußlands am Ausbau der Zusammenarbeit mit der EG.⁵ Am 31. Dezember desselben Jahres veröffentlichten die Mitgliedstaaten der EG eine gemeinsame Erklärung über die Anerkennung der übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken. Es wurde vereinbart, daß das im Dezember 1989 unterzeichnete Abkommen über Handel sowie über Handels- und Wirtschaftskooperation zwischen der EG und der UdSSR für alle neuen Staaten so lange in Kraft bleiben sollte, bis neue bilaterale Abkommen geschlossen würden.⁶ Damit endet auch die Anfangsphase im Entstehen neuer Beziehungen zwischen Rußland und der EG. Charakteristisch für diese Phase war das beiderseitige Bestreben, möglichst rasch die rechtliche Basis und die Prinzipien der Zusammenarbeit abzustecken, um ihr die nötige Dynamik zu verleihen.

Die *zweite Phase* umfaßte beinahe das ganze Jahr 1992. Die Zusammenarbeit zwischen der EG und Rußland entwickelte sich in drei Hauptrichtungen: humanitäre Hilfe und Unterstützung für die beginnenden Reformen in Rußland; Unterstützung für den Beitritt Rußlands zu internationalen Wirtschaftsorganisationen; Vorbereitung auf Verhandlungen über ein neues bilaterales Abkommen. Was die EG-Hilfe angeht, so basierte sie zunächst auf einem Beschluß, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Rom im Dezember 1990 gefaßt hatte und in dem zum ersten Mal die kurz- und langfristigen Richtlinien der Politik der Gemeinschaft gegenüber der UdSSR festgelegt waren.⁷ Nach den blutigen Ereignissen in Vilnius und Riga im Januar-Februar 1991 wurde dieser Beschluß zunächst "auf Eis gelegt", im Herbst desselben Jahres aber wieder "aufgetaut" und in Form humanitärer Hilfe, vor allem Lebensmittel und Medikamente, und technischer Unterstützung für die in Rußland beginnenden Reformen verwirklicht. Im März 1992 unterzeichneten Vertreter der Regierung der Russischen Föderation und der Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein Indikativprogramm für technische Hilfe im Jahre 1992.⁸ Humanitäre Hilfe und technische Unterstützung erfolgte auch unmittelbar durch die EG-Mitgliedstaaten, wobei der größte Anteil auf die Bundesrepublik Deutschland entfiel, die schon im Rahmen ihrer Vereinbarungen mit der UdSSR über die Bedingungen der Vereinigung Deutschlands und den Abzug der sowjetischen Truppen vom Territorium der ehemaligen DDR entsprechende Zusagen gemacht hatte. Zur Schaffung eines günstigen Klimas in den Beziehungen zwischen Rußland und der EG trug zweifellos auch die aktive Unterstützung der Gemeinschaft für die Anträge Rußlands auf Aufnahme in die Institutionen von Bretton Woods bei. Im April 1992 trat Rußland dem Internationalen Währungsfonds bei und im Juni der Weltbank.

Am wichtigsten unter dem Aspekt der langfristigen Perspektive war die Frage eines neuen Abkommens zwischen Rußland und der EG. Den Vorschlag, in neue Verhandlungen einzutreten, machte die Kommission schon Anfang Januar 1992, aber die Vorbereitung darauf zog sich fast über das ganze Jahr hin.

Beide Seiten gingen von Anbeginn davon aus, daß in dem künftigen Abkommen die neue Qualität der Beziehungen zwischen der EG und Rußland zum Ausdruck kommen sollte. Schon im ersten Entwurf der Kommission war vorgesehen, daß die neuen Abkommen "einen Kompromiß zwischen den Handels- und Kooperationsabkommen und den Europa-Abkommen darstellen sollten", d.h. zwischen den geltenden Abkommen von 1989 und den Assoziierungsabkommen, die die Gemeinschaft mit den Ländern Ostmitteleuropas (OME) abzuschließen

⁵ Diplomatičeskij vestnik, Nr. 1/1992, S. 12.

⁶ Bulletin, Nr. 12/1991, Pkt. 1.4.13.

⁷ Conclusions de la Présidence (Deuxième partie). Relations avec l'URSS. - Europe. Agence internationale d'information pour la presse, Brüssel, Nr. 5393 (n.s.), 16. Dezember 1990, S. 19-21.

⁸ Ju.A. Borko (Hrsg.), Rossija. Indikativnaja programma tehničeskogo sodejstvija v 1992g. - Dokumenty, kasajuščiesja sotrudničestva meždu ES i Rossiej, Moskau 1994, S. 228-241.

⁹ Bulletin, Nr. 1-2/1992, Pkt. 1.4.2.

beabsichtigte. Vom Voranschreiten auf eine qualitativ neue Ebene der Zusammenarbeit war auch in den Vorschlägen über die Rahmen des Abkommens zwischen Rußland und der Europäischen Gemeinschaft die Rede, welche russische Diplomaten ihren Kollegen von der Kommission bei ihrem Treffen im Mai übergeben hatten. Es mußte aber eine politische Formel gefunden werden, in der die neue Qualität der gegenseitigen Beziehungen zum Ausdruck kam. Zum ersten Mal tauchte diese Formel im Kommuniqué zum Moskau-Besuch des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, am 29.-30. Mai 1992 auf. In dem Kommuniqué wurde betont, daß bei dem Treffen Übereinkunft erzielt worden sei, daß die bevorstehenden Verhandlungen von der Idee der "sich vertiefenden Partnerschaft zwischen der Gemeinschaft und Rußland" ausgehen müßten.¹⁰ In den im Juli gegebenen Empfehlungen für den Rat der EG bezüglich des Mandats zur Verhandlungsführung fand sich bereits die endgültige Formel des bevorstehenden Aktes: Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit. Anfang Oktober ermächtigte der Rat der EG die Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit den unabhängigen Staaten der ehemaligen UdSSR auf der Basis der genannten Formel. Im November begannen die Verhandlungen mit Rußland.

Mit dem Beginn dieser Verhandlungen trat der Prozeß der Schaffung neuer politischer und rechtlicher Rahmen zwischen der EG und Rußland in die *dritte Phase* ein. Die Verhandlungen gingen intensiv voran und dauerten über anderthalb Jahre, wobei acht offizielle Runden und eine Vielzahl informeller Treffen und gegenseitiger Konsultationen stattfanden. Im Verlauf der Verhandlungen traten erhebliche Differenzen in vielen Fragen zutage. Zwei davon waren für die russische Delegation von prinzipieller Bedeutung. Zum einen bestand die Delegation von Anfang an darauf, daß Rußland nicht als "Staatshandelsland", sondern als Land mit einer "Übergangswirtschaft" gelten sollte. Dadurch sollte es möglich werden, die Regularien der Handelsbeziehungen zwischen Rußland und den EG-Staaten an die Normen des GATT, die den Handel zwischen Marktwirtschaftsländern regeln, anzunähern. Zur Untermauerung ihrer Position argumentierte die russische Delegation, daß in einem auf zehn Jahre angelegten Langzeitabkommen die Dynamik der begonnenen Wirtschaftsreform im Lande berücksichtigt werden müsse. Zum anderen wollte die russische Delegation erreichen, daß das Abkommen die Perspektive einer schrittweisen Einbeziehung Rußlands in den Europäischen Wirtschaftsraum vorsah. Diese Position war von der russischen Befürchtung diktiert, daß sich für Rußland nach einer Osterweiterung der EG die Handelsbedingungen und die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Europa, dem wichtigsten Partner Rußlands, radikal verschlechtern werden.

Schließlich revidierte und erweiterte der Rat der EG zweimal, im April und im November 1993, die Direktiven für seine Delegation, als er beide Vorschläge des russischen Partners annahm. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum Abkommen war die im Dezember 1993 vom Präsidenten Rußlands und den Präsidenten des Rats und der Kommission der EG in Brüssel unterzeichnete Gemeinsame politische Erklärung über Partnerschaft und Zusammenarbeit. Darin hieß es: "Die Seiten haben Übereinkünfte zu den wesentlichen Fragen ihrer Partnerschaft und zu den Parametern ihrer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit erzielt. Damit ist die Grundlage für einen möglichst baldigen Abschluß der Arbeiten am Abkommen gelegt."¹¹

Bis zum Abschluß verging noch ein halbes Jahr. Die verbliebenen Differenzen betrafen verschiedene Aspekte der Zusammenarbeit in Handel und Wirtschaft, vor allem Fragen der quantitativen Beschränkungen des Exports einiger russischer Güter (Textilien, Stahl, spaltbares

¹⁰ Bulletin, Nr. 5/1992, Pkt. 1.2.9.

¹¹ Sovmestnaja političeskaja deklaracija meždu Rossijskoj Federacijej i Evropejskim Sojuzom, in: Evropa. Žurnal Evropejskogo Sojuza (Moskau), Nr. 2(13)/1994.

Material), der Anti-Dumping-Maßnahmen der EG, der Bedingungen für die Tätigkeit ausländischer Banken auf dem Territorium Rußlands u.a. Ein in letzter Minute aufkommender Streit um den russischen Export nuklearer Materialien drohte die Unterzeichnung des praktisch fertigen Dokuments scheitern zu lassen. Er konnte auf ganz einfache Weise beigelegt werden: Auf hoher politischer Ebene wurde entschieden, alles so zu lassen wie es war und in den Text des Abkommens einzufügen, daß man übereingekommen sei, bis zum 1. Januar 1997 neue Bedingungen für den Handel mit spaltbarem Material auszuarbeiten (Art. 22.2 des Abkommens). Am 24. Juni 1994 unterzeichneten der Präsident der Russischen Föderation, die Regierungschefs der zwölf EG-Mitgliedstaaten, der Präsident des Rats der EG und der Präsident der EG-Kommission auf der Insel Korfu, wo eine ordentliche Tagung des Europäischen Rats stattfand, das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit.¹²

2. Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (APZ): Inhalt und Bewertung

Das Abkommen umfaßt die drei wichtigsten Bereiche der gegenseitigen Beziehungen: die Bereiche Politik, Handel und Wirtschaft sowie Kultur. Im Rahmen dieser Arbeit brauchen nicht alle Einzelheiten ausgeführt zu werden. Daher beschränkt sich der Verfasser auf die wesentlichsten Aspekte des APZ.

- Das Abkommen begründet partnerschaftliche Beziehungen zwischen Rußland einerseits und der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits. Zwar wird der Begriff "Partnerschaft" im Text nicht definiert, aber in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 sind die Kriterien der Partnerschaft festgelegt: "Stärkung der politischen und der wirtschaftlichen Freiheiten, die die eigentliche Grundlage der Partnerschaft bilden"; "die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, wie sie insbesondere in der Schlußakte von Helsinki und in der Pariser Charta für ein neues Europa definiert sind, sind die Grundlage der Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentlicher Bestandteil der Partnerschaft" (Art. 2); Verpflichtung der Vertragsparteien, "den Weltfrieden und die internationale Sicherheit sowie die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zu fördern und zu diesem Zweck im Rahmen der Vereinten Nationen, der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderer Gremien zusammenzuarbeiten". Somit bildet die Verpflichtung der Parteien, sich von den Werten und Prinzipien leiten zu lassen, auf die sich die moderne entwickelte zivilisierte Gesellschaft gründet, die Grundlage der Partnerschaft.
- Das APZ stellt einen Zusammenhang her zwischen der "vollen Verwirklichung der Partnerschaft" und der "Fortsetzung und Vollendung der politischen und der wirtschaftlichen Reformen in der Russischen Föderation" (Präambel). Das APZ ist der erste bilaterale völkerrechtliche Akt, in dem die westlichen Länder Rußland als Land mit einer "Übergangswirtschaft" ansehen und sich verpflichten, zur "schrittweisen Integration der Russischen Föderation in einen größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa" beizutragen (Art. 1). Dementsprechend werden die Seiten 1998 gemeinsam prüfen, ob die Umstände es gestatten, "die Errichtung einer Freihandelszone zwischen ihnen zu erwägen" (Art. 3).

¹² Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, deutschsprachige Fassung als photomechanischer Druck der Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(94) endg., Brüssel, 15.6.1994, 94/0151 (AVC).

- Es wird ein Mechanismus für einen regelmäßigen politischen Dialog geschaffen. Dazu gehören zweimal jährlich Treffen des Präsidenten von Rußland, des Präsidenten des Europäischen Rats und des Präsidenten der EG-Kommission, ferner Ministertreffen im Rahmen des Kooperationsrats sowie Treffen anderer hoher Beamter. Der politische Dialog zwischen europäischen und russischen Parlamentariern findet im Rahmen des parlamentarischen Kooperationsausschusses statt. Zu den Aufgaben des politischen Dialogs gehört die Stärkung der Bindungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union, die Annäherung der Standpunkte in internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse sowie Zusammenarbeit in Fragen der Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte (Art. 6-9).
- Handelsbeziehungen: Die Vertragsparteien gewähren einander die Meistbegünstigung bei den Handelstarifen. Dieses Prinzip gilt jedoch während einer Übergangszeit von fünf Jahren nicht für die Vorteile, die die Russische Föderation anderen Nachfolgestaaten der UdSSR gewährt (Art. 5). Die EU schafft alle quantitativen Beschränkungen für den Import aus Rußland ab, mit Ausnahme derjenigen Güterkategorien, für die der Handel durch Einzelabkommen geregelt ist (Textilien, Stahlerzeugnisse, spaltbares Material). Was Rußland betrifft, so behält es das Recht, mengenmäßige Beschränkungen auf Importe aus EU-Ländern in einzelnen Wirtschaftszweigen einzuführen, wenn sich diese in der Umstrukturierung befinden, wenn sich dadurch ernsthafte soziale Probleme ergeben, wenn den russischen Produzenten der gesamte Verlust oder ein drastischer Rückgang ihres Marktanteils droht oder wenn es sich um neu entstehende Wirtschaftszweige in Rußland handelt (Art. 15, Anhänge 2 und 9). Das Abkommen sieht vor, daß zwischen den Vertragsparteien einige Regeln des GATT/der WTO schon angewandt werden, bevor Rußland dieser Organisation beitrifft. Im APZ finden noch weitere Aspekte der Handelsbeziehungen ihren Niederschlag: der beiderseitige Verzicht auf Diskriminierung von Importwaren, eine Regelung für Schutzmaßnahmen, u.a. gegen Dumping, ein Mechanismus zur Klärung von Streitfragen usw.
- Unternehmenstätigkeit und damit zusammenhängende Fragen: Im APZ werden die wichtigsten Aspekte der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit geregelt: Gründung und Betätigung von Firmen der EU-Mitgliedsländer in Rußland und russischer Firmen in diesen Ländern, Investitionen, Zahlungen und Kapitalbewegungen, gegenseitiges Angebot von Dienstleistungen, vor allem im Finanzsektor, Bedingungen für Arbeitsaufnahme, Schutz geistigen Eigentums usw. Insgesamt gehen die jeweiligen Abschnitte des Abkommens von dem Gedanken einer allgemeinen Liberalisierung der Bedingungen aus, die sich die Vertragsparteien auf dem Feld der Unternehmenstätigkeit gegenseitig anbieten. In einigen Fällen (Zahlungen und Kapitalbewegungen, viele Dienstleistungen, Schutz der Rechte des geistigen Eigentums) wird die Meistbegünstigung angewandt; in anderen Fällen (Gründung und Betätigung europäischer Firmen in Rußland und russischer Firmen in den EU-Mitgliedsländern, Bedingungen für Geschäftsleute und Arbeitnehmer) ist die Anwendung des Prinzips der innerstaatlichen Regelung und der Nichtdiskriminierung vorgesehen. Daneben behält Rußland das Recht, innerhalb einer bestimmten Frist Beschränkungen einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten, z.B. bei Kapitalbewegungen und im Bankenbereich.
- Das APZ enthält ein umfangreiches Programm zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, das über 30 verschiedene Gebiete umfaßt, u.a. industrielle Kooperation, Konversion, Investitionen, wissenschaftliche Forschung und technologische Entwicklungen, Landwirtschaft, Energetik, den nuklearen Sektor, Transport, Post und Telekommunikation, Informatik,

Weltraumforschung, Umweltschutz, kleines und mittleres Gewerbe, Verbraucherschutz, den sozialen Bereich, Bildung und berufliche Schulung, regionale Entwicklung, Standardisierung, Statistik, Tourismus.

- Vorgesehen ist der Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit zwecks Stärkung der Verbindungen zwischen den Menschen durch freien Austausch von Informationen, gegenseitiges Studium der Sprachen und Kulturen, Zugang zu Kulturgütern u.ä. Die Bedeutung dieses Feldes der Zusammenarbeit ist außerordentlich hoch, wenn man bedenkt, daß die Völker Rußlands und der europäischen Länder jahrzehntelang zwangsweise voneinander isoliert waren. Die Wiederaufnahme und Entwicklung der traditionellen kulturellen Verbindungen ist besonders wichtig für die Schaffung eines neuen Klimas in den Beziehungen zwischen den jungen Generationen in Rußland und Europa.
- Und last but not least, es wird zum ersten Mal ein System von Institutionen zur Kontrolle der Umsetzung des APZ, zur Ausarbeitung neuer Empfehlungen, zur Beilegung aufkommender Streitigkeiten und Konflikte sowie zum Austausch von Standpunkten zu einem breiten Spektrum von Fragen von beiderseitigem Interesse geschaffen.

Insgesamt gestaltet sich das Abkommen optimal und bildet eine solide Basis für eine langfristige und enge Zusammenarbeit zwischen Rußland und der Europäischen Union, die die allgemeinen Interessen ihrer Mitgliedstaaten vertritt. In gewissem Sinne kann man das Abkommen als präzedenzlos bezeichnen, denn ein anderes derartiges Abkommen mit irgendeinem der am höchsten entwickelten Staaten der modernen Welt - konkret: mit den USA und Japan - hat Rußland nicht abgeschlossen und wird es in den nächsten Jahren auch kaum schließen.

3. Perspektiven der Partnerschaft: Historische und geopolitische Voraussetzungen.

Mitte 1996 war das APZ von den meisten Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ratifiziert worden; auch vom Europaparlament ist es gebilligt worden. Die Ratifizierungsprozeduren in der Staatsduma Rußlands haben begonnen. Bis zum Abschluß dieses Verfahrens (was vermutlich Ende dieses oder Anfang nächsten Jahres sein wird) gilt das am 17. Juli 1995 unterzeichnete und am 1. Februar 1996 in Kraft getretene Vorläufige Abkommen über Handel und handelsbezogene Fragen.

Wie sehen die Möglichkeiten der Umsetzung dieses Abkommens aus? Vorausgreifend ist zunächst zu betonen, daß sie äußerst beschränkt sind, besonders während der nächsten zehn Jahre, auf die die Gültigkeit des APZ begrenzt ist, wenn die Vertragsparteien es nicht vor Ablauf dieser Frist verlängern. Die Faktoren, die den Verlauf der Implementierung des APZ beeinflussen, lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Zu den langfristigen Faktoren von grundsätzlichem Charakter zählen die allgemeinen historischen (bzw. zivilisatorischen) und geopolitischen Bedingungen, die infolge der Weltentwicklung im 20. Jahrhundert im Allgemeinen und des Zusammenbruchs des Kommunismus und der Sowjetunion im Besonderen entstanden sind. Die andere Gruppe von Faktoren ist beweglicher. Es handelt sich dabei um den Charakter und die Dynamik der Entwicklung Rußlands in der Übergangsperiode, die Dynamik der Vertiefung und Ausweitung der europäischen Integration, das Verhältnis und die Wechselwirkung der Interessen Europas und Rußlands sowie den Einfluß der Prozesse, die in der Weltwirtschaft und in der Politik vor sich gehen. Zunächst zur ersten Faktorengruppe.

In den heutigen Diskussionen über die Rolle Rußlands beim Errichten der neuen "europäischen Architektur" gilt besonderes Augenmerk den Problemen der europäischen Sicherheit, den Integrationsprozessen und den Beziehungen zwischen Rußland und der NATO bzw. Rußland und der EU. Seltener wird ein viel weitergehendes Thema angesprochen: die Frage der Wechselwirkung zwischen Rußland und Europa als zwei Kulturtypen im breiten Sinne des Wortes, als zwei Zivilisationen. Auf dem Ende 1995 vom Norwegischen Internationalen Institut für Friedensforschung veranstalteten Kolloquium "Die neue europäische Architektur" wies Ola Tunander darauf hin, daß viele Europäer Rußland als "anderes", d.h. "nichteuropäisches" Land auffassen. Nach seinen Worten leben in Europa "die mittelalterlichen Trennlinien zwischen den Ost- und den Westkirchen sowie zwischen dem Christentum und dem Islam" wieder auf.¹³ Dieser Standpunkt kommt der bekannten Konzeption Samuel Huntingtons sehr nahe, wonach im 21. Jahrhundert die hauptsächlichlichen Konflikte aus religiösen und kulturellen Ursachen entstehen werden, d.h. es werden Konflikte zwischen Zivilisationen sein. Europa, so Huntington, gehöre zur westlichen Zivilisation, Rußland hingegen zur slawisch-orthodoxen, und nachdem der "eiserne Vorhang" zwischen den widerstreitenden Ideologien verschwunden sei, sei an seiner Stelle ein "Samtvorhang" zwischen zwei Kulturen entstanden.¹⁴

So kehren wir also am Ausgang des 20. Jahrhunderts wieder zu der alten Diskussion zurück, ob Rußland ein Teil Europas ist. Diese Diskussion hat schon lange vor dem berühmten Streit zwischen russischen Westlern und Slawophilen begonnen. Die gegensätzlichen Positionen wurden bereits im 17. Jahrhundert formuliert: in Rußland durch den zornigen Entlarver "deutscher" und "lateinischer" Gebräuche, Protopop Awwakum, und den überzeugten Anhänger einer Annäherung an das aufgeklärte Europa, den Diplomaten Afanassij Ordin-Naschtschokin; in Europa durch die Urheber zweier Projekte zur Vereinigung der europäischen Staaten, den französischen Herzog de Sully und den Führer der englischen Quäker William Penn, wobei der erstere in den Moskowitern einen Feind sah und der letztere einen "würdigen" Teilnehmer an einer zukünftigen europäischen Konferenz.¹⁵

Diese Polarisierung der Ansichten hat sich als erstaunlich beständig erwiesen. Sie läßt sich bis an den Anfang unseres Jahrhunderts verfolgen. Niemand bestritt Rußland das Recht, am internationalen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Europa teilzunehmen. Das war, wie man sagt, ein *fait accompli*. Es ging hier um etwas anderes, nämlich um die Frage: Sind Rußland und Europa unter dem zivilisatorischen Aspekt miteinander verwandt, haben ihre Kulturen (im breitesten Sinne dieses Wortes, einschließlich der fundamentalen ethischen und sozialen Prinzipien, die den Typ und die Institutionen einer Gesellschaft, das Verhältnis zwischen Individuum und Staat usw. bestimmen) gemeinsame Wurzeln, was es Rußland ermöglichen würde, mit der Zeit zu einem organischen Teil der europäischen Zivilisation zu werden? Oder stellt dieses riesige Land eine besondere Zivilisation dar, die sich auf einem anderen Weg als Europa entwickelt? Die Polarität der Ansichten läßt sich nicht in den Begriffen "richtig" und "falsch" interpretieren. Das lassen weder die Namen der Protagonisten noch ihre Argumente zu. Eine zutreffendere Erklärung liegt darin, daß sich in diesen entgegengesetzten Standpunkten die

¹³ O. Tunander, Bipolar Friend-Foe Structures. Hierarchic Cosmos-Chaos Structure (Manuskript, vorgesehen zur Veröffentlichung in: Geopolitical Shifts in Modern Europe. Proceedings of the International Seminar held by the International Peace Research Institute, Oslo 1996).

¹⁴ Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs (New York), Nr. 3/1992, S. 25, 29f., 31.

¹⁵ V.O. Ključevskij, Kurs ruskoj istorii. Bd. III, Moskau, 1988, S. 293, 319-330; Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961, in: Bulletin du Centre européen de la culture (Genf), Nr. 6/1960-61, S. 21-25, 28-32.

vieldimensionalen und widersprüchlichen Verbindungen zwischen Rußland und Europa widerspiegeln.

Tatsächlich war Rußland für die einen Anhänger eines einheitlichen Europa das größte europäische Land, dessen Kultur im Christentum und seinen moralischen Vermächtnissen und sozialen Bestrebungen wurzelt, ein Land, das ungeachtet seiner Rückständigkeit und seiner despotischen Herrschaftsformen auf dem Weg der "Verwestlichung" voranschreitet, ein Land, ohne das Frieden in Europa unmöglich ist. Von diesen Vorstellungen ließen sich zwei bedeutende Europäer leiten, mit deren Namen die große Idee der Vereinigten Staaten von Europa verbunden ist: Giuseppe Mazzini und Victor Hugo. Für andere Europäer (Astolphe de Custine, Alexis de Tocqueville und u.a. auch Karl Marx) blieb Rußland die Inkarnation asiatischer Barbarei, ein rückständiger und despotischer Staat, der der europäischen Zivilisation nicht nur fremd war, sondern auch die allergrößte Bedrohung für sie darstellte.

Im Verlauf von etwas mehr als zwei Jahrhunderten machte Rußland langsam Fortschritte auf dem Weg der Modernisierung, was unter den damaligen Bedingungen "Europäisierung" bedeutete. Während der ganzen Zeit fühlte sich der dynamischste Teil der russischen Gesellschaft zu der wegen ihrer christlichen Wurzeln verwandten Kultur der europäischen Völker hingezogen, zum Europa der Renaissance, der Aufklärung und des gesellschaftlichen Fortschritts.¹⁶ Und während der ganzen Zeit versuchte die russische Autokratie, eine dosierte "Europäisierung" mit unaufhaltsamer territorialer Expansion, besonders nach Süden und Osten, zu verbinden, wobei sie ihre Herrschaft über die Gesellschaft durch militaristisches Muskelspiel und durch ständige Vergrößerung des bürokratischen Apparats festigte. Wie der russische Philosoph Georgij Fedotow bitter bemerkte, wurde die Expansion des Imperiums durch die Versklavung der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung Rußlands "erkauft".¹⁷ Im Widerspruch zwischen diesen beiden Tendenzen liegt die Ursache für Rußlands historische Tragödie, einschließlich des Dramas seiner Beziehungen zu Europa.

Dieser Widerspruch wirkte sich auch auf den in der zweiten Hälfte des vorigen und am Anfang dieses Jahrhunderts unternommenen letzten Versuch, Rußland zu reformieren, fatal aus. Der "Europäisierungsprozeß" drang jetzt tief in die russische Gesellschaft ein und rührte an die Wurzeln der sozialen und politischen Ordnung des Landes. Wie der schon erwähnte Fedotow ausführte, legte Rußland in fünfzig Jahren der Reform etwa die Hälfte des Weges zurück.¹⁸ Aber für die zweite Hälfte blieb ihm keine Zeit mehr. Um es in der Sprache von heute auszudrücken: 1917 wurde das historische Experiment abgebrochen. In den folgenden siebenzig Jahren schufen die von den europäischen Ideen des Sozialismus und Kommunismus inspirierten Bolschewiki ein im Prinzip antieuropäisches Gesellschaftssystem und reproduzierten darin die schlimmsten Züge der Autokratie. Ein wahrhaftes Paradox der Geschichte!

Während derselben sieben Jahrzehnte schritt die europäische Zivilisation so weit voran, daß das heutige Rußland weiter im Rückstand ist als das vorrevolutionäre. Die Unterschiede in den beiden Kulturen der gesellschaftlichen Beziehungen - vor allem der Beziehungen zwischen Staat und Individuum - sind in diesem Jahrhundert nicht nur nicht kleiner geworden, sondern haben sich im Gegenteil noch vergrößert. Das läßt sich auf allen Ebenen der sozialen Pyramide erkennen, und besonders auf ihren oberen Stufen. Ohne die Eliten des vorrevolutionären Rußland

¹⁶ Nach Meinung des Verfassers hatte dieser Faktor eine viel stärkere Wirkung auf die säkularisierte russische Gesellschaft als der Konflikt zwischen der Katholischen und der Orthodoxen Kirche, auf den sich Huntington beruft. Nicht das Gegeneinander der Kirchen, sondern der profunde Unterschied zwischen den beiden Typen der sozialen und politischen Ordnung zog die Trennlinie zwischen Rußland und Europa.

¹⁷ Siehe: Mysliteli russkogo zarubež'ja. Berdjajev, Fedotov. Sankt Petersburg 1992, S. 426.

¹⁸ Ebenda, S. 436f.

in irgendeiner Weise idealisieren zu wollen, muß doch gesagt werden, daß sie in sich länderspezifische Kultur und europäische Bildung vereinten. Nach 1917 wurden sie fast völlig vernichtet oder außer Landes gejagt. Die an ihre Stelle getretene kommunistische Nomenklatura und sowjetische Intelligenz schufen eine neue Kultur der gesellschaftlichen und zwischenmenschlichen Beziehungen, welche die ethischen Überlieferungen des orthodoxen Christentums ebenso verwarf wie die Werte des europäischen Humanismus. Die Folgen dieser "geistigen Revolution" wirkten sich äußerst negativ auf den Verlauf der Perestroika aus und beeinflussen heute gleichermaßen die Transformation des gesellschaftlichen Lebens. In Rußland entsteht ein anderer Gesellschaftstyp, der sich vom westeuropäischen drastisch unterscheidet und sich nicht in die Konzeption vom "einheitlichen Europa" als Wertesystem und als darauf gegründetes "Modell" der gesellschaftlichen Beziehungen integrieren läßt.

Dieser Unterschied bildet kein unüberwindliches Hindernis für eine Partnerschaft zwischen Europa und Rußland, nachdem sich letzteres vom kommunistischen Totalitarismus und Messianismus freigemacht hat. Das heutige Rußland ist eine industrielle und urbanisierte Gesellschaft mit einem ziemlich hohen Bildungsniveau und einem (trotz aller Verluste) großen kulturellen Potential. Es ist auf europäische Standards in Konsum und Lebensqualität ausgerichtet und in hohem Maße informiert über die Außenwelt. Das alles läßt hoffen, daß der Prozeß der Annäherung zwischen beiden Zivilisationen wieder aufgenommen wird und sich schneller als im vorigen Jahrhundert entwickelt. Aber diese Möglichkeit wird nur dann Wirklichkeit, wenn die russischen Reformen nicht durch national-kommunistische Gegenreformen abgelöst werden. Vorerst besteht diese Gefahr.

Ein weiterer langfristiger Faktor, der die Beziehungen zwischen Rußland und Europa belasten wird, sind die durch den Zusammenbruch des kommunistischen Regimes und den Zerfall der UdSSR bedingten geopolitischen Verschiebungen der jüngsten Zeit. Die Hauptfaktoren dieser Verschiebungen sind:

- Der Übergang Europas von der Bipolarität zum Monozentrismus. Westeuropa ist die einzige Region der Alten Welt, die Stabilität und Dynamik demonstriert und die effektiv funktionierende Vereinigungen geschaffen hat: die Europäische Union, die NATO und den Europarat. Diese Organisationen nehmen eine Schlüsselposition auf den wesentlichen Feldern der internationalen Beziehungen in Europa ein - der Wirtschaftsintegration, der außenpolitischen Zusammenarbeit und Gewährleistung der Sicherheit sowie der Zusammenarbeit im sozialen, rechtlichen und humanitären Bereich.
- Der Kurs der Länder Ostmitteleuropas mit dem Ziel der Schaffung wirtschaftlicher und politischer Systeme westlichen Typs und der "Rückkehr nach Europa". Alle diese Länder, mit Ausnahme der ehemaligen jugoslawischen Republiken, sind schon dem Europarat beigetreten und haben Assoziationsabkommen mit der EU geschlossen. Im Prinzip positiv entschieden ist die Frage ihres Beitritts zur EU und zur NATO.
- Die drastische Verschlechterung der geopolitischen Lage Rußlands in Europa sowie des Verhältnisses zwischen dem wirtschaftlichen und militärischen Potential Rußlands und dem des Westens. In Europa ist Rußland auf die Grenzen der Mitte des 17. Jahrhunderts zurückgeworfen, im Kaukasus und in Mittelasien auf die vom Anfang des 19. Jahrhunderts. Das Bruttosozialprodukt 1995 betrug ungefähr 35-40 Prozent dessen, was die UdSSR in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre produzierte. Auch wenn Rußland nach wie vor die zweitgrößte Atommacht ist, sind sein militärisches Potential sowie seine militärstrategischen Positionen erheblich schwächer geworden. Außerdem hat es keine

realen Verbündeten in Europa und kann vorerst nicht auf die aktive Unterstützung von seiten seiner GUS-Partner rechnen.

- Der Zustand eines "geopolitischen Vakuums" auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR: Zwar hat die Gründung der GUS eine Wiederholung des jugoslawischen Szenariums verhindert, aber die Gemeinschaft ist auf dem Weg, ein neues System der Sicherheit und Zusammenarbeit zu schaffen, nicht vorangekommen. Die Differenzierungsprozesse der wirtschaftlichen und politischen Systeme, der nationalen Interessen und der internationalen Orientierungen sind bislang noch stärker als die Tendenz zur Integration. Es sieht ganz danach aus, als sollte das zu neuen geopolitischen Verschiebungen in der Region führen.

Der Einfluß der geopolitischen Situation auf die Bildung eines neuen Systems für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa läßt sich nicht eindeutig abschätzen. Fast alle europäischen Länder, die postkommunistischen eingeschlossen, sind überzeugt, daß die hauptsächliche, wenn nicht einzige Garantie für Sicherheit, Zusammenarbeit und Fortschritt die westlichen Vereinigungen sind und daß gerade sie die Ecksteine der "neuen europäischen Architektur" sein müssen. Rußland ist praktisch der einzige Staat, der in dieser Frage eine besondere Position einnimmt. Langfristig ist auch Moskau objektiv an einem stabilen Europa interessiert, das unter den heutigen Bedingungen untrennbar mit der Weiterentwicklung der europäischen Integration, auch mit der Ausweitung ihres Gebiets nach Osten, verbunden ist. Für Rußland würde das die Stärkung der Sicherheit an seiner Westgrenze und die Erweiterung der Möglichkeiten gegenseitig vorteilhafter wirtschaftlicher Zusammenarbeit bedeuten.

Und doch ist die besondere Position Rußlands nicht unbegründet. Sie ist die Folge realer Schwierigkeiten beim Entstehen der neuen Beziehungen zu Europa und zum Westen insgesamt. Für diese Schwierigkeiten lassen sich mehrere Ursachen ausmachen:

- Rußland vollzieht den Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratie viel mühevoller und erheblich langsamer als die Länder Ostmitteleuropas. Dabei ist schon jetzt erkennbar, daß sich sein wirtschaftliches und politisches System selbst im Falle eines erfolgreichen Vorankommens auf diesem Wege erheblich von den entsprechenden europäischen Systemen unterscheiden wird. Gegenwärtig ist aber auch immer noch nicht die schlimmste Variante ausgeschlossen: eine radikale Kehrtwende zur Schaffung eines neuen autoritären Staates, der im Zeichen einer nationalistischen oder national-kommunistischen Ideologie steht und eine feste Kontrolle über die Gesellschaft, einschließlich der Wirtschaft, wiedererrichtet. Zwar hat bei den Präsidentschaftswahlen im Juni-Juli 1996 die Mehrheit der Wähler gegen die Rückkehr der Kommunisten an die Macht gestimmt, aber noch besteht im Lande weder eine tragfähige soziale Basis noch eine breite politische Bewegung, die beharrlich für demokratische Reformen eintritt. Insofern bleibt die Situation in Rußland weiterhin ungewiß, und das wiederum bedingt die Ungewißheit seiner zukünftigen Beziehungen zu Europa.
- Das psychologische und politische Klima der Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen ist gegenwärtig eher ungünstig. Leider entwickelt sich die öffentliche Meinung hier wie dort zum Schlechteren. Im Gegensatz zum Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre, einer Periode gegenseitiger Hoffnungen und Erwartungen, sind die Vorstellungen der Europäer und der Bevölkerung Rußlands voneinander vorwiegend in Grautönen gefärbt. Außerdem findet eine Art Renaissance der in Jahrzehnten, wenn nicht in Jahrhunderten herangebildeten traditionellen Vorurteile und Ängste statt. Die wiedererstandenen Stereotypen wirken wie ein Sieb, durch das vor allem negative Informationen gelangen und ins Bewußtsein aufgenommen werden.

Was die öffentliche Meinung im Westen angeht, so ist heute das internationale Image Rußlands von solchen Realitäten bestimmt wie Maßlosigkeit im Kampf um Macht und Eigentum, Kriminalisierung der Wirtschaft und Korruption der Beamtenschaft, ungezügelter Kriminalität in den großen Städten und Niedergang des Dorfes, allgemeiner Verfall der Moral und ökologische Katastrophen, alltägliche Menschenrechtsverletzungen und Krieg in Tschetschenien. Vor diesem Hintergrund wirken die positiven Veränderungen, die in den vergangenen vier Jahren im Lande stattgefunden haben, blaß und kaum bemerkbar. Möglicherweise hat sich die negative Wahrnehmung der Europäer von dem, was in Rußland vorgeht, schon dem kritischen Punkt genähert.

Eine ähnliche Entwicklung findet in der russischen öffentlichen Meinung statt. Die vor einigen Jahren noch äußerst populäre Idee einer engen Zusammenarbeit mit dem Westen basierte auf zwei Vorstellungen: daß es Rußland gelingen werde, relativ schnell eine Marktwirtschaft und demokratische Institutionen westlichen Typs zu schaffen, und daß der Westen ihm dabei massive Hilfe leisten werde, vergleichbar etwa mit dem amerikanischen Marshall-Plan der Nachkriegszeit. Beides erwies sich als Illusion. In dem Maße, wie diese Illusionen verflogen, nahm auch die Neigung zum Westen - als Eichmaß für die Gesellschaftsordnung wie auch als großzügiger Geber - ab. Bedenkt man die lange Tradition des "Antiwestlertums" im vorrevolutionären Rußland wie auch in der UdSSR, dann ist es kaum verwunderlich, daß Fremdenfeindlichkeit, Nichtakzeptanz ausländischer Erfahrungen und Mißtrauen bezüglich der "hinterhältigen" Absichten des Westens so schnell wieder aufgelebt sind. Begünstigt wurde das zweifellos durch das Gefühl eines gekränkten russischen Selbstbewußtseins, das den Schock einer unerwarteten nationalen Katastrophe erleben mußte. Das durch den Zerfall des in mehreren Jahrhunderten geschaffenen Einheitsstaates verursachte Gefühl der nationalen Demütigung wird sich noch lange auf die Beziehungen zu den westlichen Staatengemeinschaften auswirken - zumindest solange, bis Rußland Stabilität erreicht haben wird und in eine Periode eines beständigen Aufschwungs eintritt.

Die heute in Rußland gängigen Vorstellungen vom Westen sind ein bizarres Gemisch aus begründeten Argumenten und irrationalen Motivationen, nüchternen Bewertungen und unsinnigen Mutmaßungen. Doch gibt es in der kritischen Haltung der russischen öffentlichen Meinung auch rationale Elemente. An erster Stelle nach Zeit und Bedeutung steht die Diskrepanz zwischen den Worten, die im Westen zur Unterstützung des neuen Rußland gesprochen werden, und dem Ausmaß der tatsächlichen Hilfe. Der zweite negative Faktor ist die Asymmetrie in der Entwicklung der neuen Beziehungen der EU zu den zwei Gruppen postkommunistischer Länder, die in den Regionen Ostmitteleuropa bzw. der GUS liegen. Den Ländern Ostmitteleuropas steht der Weg in die EU und die NATO offen, während Rußland nicht zu den Kandidaten gerechnet wird. Natürlich gibt es für diese unterschiedliche Behandlung eine rationale Erklärung - ganz abgesehen davon, daß die Zweckmäßigkeit eines Beitritts Rußlands zu den genannten Vereinigungen auch unter dem Gesichtspunkt seiner eigenen Interessen zweifelhaft ist. Aber es geht hier nicht um die Motive der EU und der NATO, sondern darum, wie sie von bedeutenden Teilen der russischen Gesellschaft aufgefaßt werden, und diese sehen darin eher den Versuch des Westens, Rußland aus Europa herauszuhalten. Und schließlich die dritte Quelle für Enttäuschung in der russischen Gesellschaft ist die Handels- und Wirtschaftspolitik der EU. Im Laufe mehrerer Jahre haben diskriminierende Regeln und Prozeduren, die einige empfindliche Artikel des russischen Exports nach Westeuropa schwer getroffen haben, sowie der Widerstand des Westens gegen eine langfristige Umstrukturierung der von der UdSSR geerbten Auslandsschulden Rußlands usw. zu Unmut und Protest geführt. Und obwohl die EU ihre Politik bezüglich des russischen Exports etwas korrigiert hat, wird diese Politik in Rußland noch immer als übermäßig protektionistisch empfunden.

Nicht förderlich für eine schnelle Entwicklung neuer Beziehungen zum Westen ist auch die Qualität der heutigen "Spitze" der russischen Gesellschaft. Die führende Position haben in ihr Vertreter der ehemaligen Partei- und Wirtschaftsnomenklatur eingenommen. Eine radikale Erneuerung der herrschenden Schicht durch konsequente Anhänger von Demokratie und Marktwirtschaft hat nicht stattgefunden, und jetzt wird dieser Prozeß viel langsamer vonstatten gehen. Zudem setzen viele "alte" und "junge" russische Politiker bei der populistischen Jagd nach Wählerstimmen auf Nationalismus und Distanzierung vom Westen.

Aber es geht nicht nur um Populismus. Weder die politischen und intellektuellen "Eliten" noch die öffentliche Meinung Rußlands insgesamt sind bislang zu einem Konsens gekommen, wie die nationalen Interessen des Landes, sein Platz in der Weltgemeinschaft und die Prioritäten seiner Außenpolitik zu definieren seien. Die Bandbreite der bevorzugten Varianten ist sehr groß - von konsequentem "Westlertum", das sich für eine "Rückkehr nach Europa" und für Mitgliedschaft in der EU ausspricht, bis zu modernen Versionen des "Eurasismus", der den Westen für alles Elend Rußlands verantwortlich macht und ihn beschuldigt, das Land zerschlagen und versklaven zu wollen. Diese Polarisierung wird, wie es scheint, noch lange andauern, und das läßt Schwankungen in der Europa-Politik Rußlands erwarten.

Zusammengenommen geben die geopolitischen Verschiebungen in Europa und die Umstände, die das Wachsen neuer russisch-europäischer Beziehungen erschweren, allen Grund zu der Annahme, daß die Konsolidierung und Integration der westlich der GUS gelegenen europäischen Länder in den nächsten 10-15 Jahren schneller vorangehen wird als der Aufbau eines neuen gesamteuropäischen Systems der Sicherheit und Zusammenarbeit unter vollberechtigter Teilnahme Rußlands. Die Frage ist, ob sich diese Kluft vergrößern oder allmählich verkleinern wird und wie aktiv Rußland und die westlichen Gemeinschaften beim gemeinsamen Streben nach Zusammenarbeit sein werden.

Dennoch gibt es, trotz aller genannten ungünstigen Umstände, vier sehr wichtige Faktoren, die den vorrangigen Charakter der russisch-europäischen Beziehungen bestimmen.

Erstens: ein hohes Maß gegenseitiger sozialer und politischer Abhängigkeit. In gewissem Sinne sind West- und Osteuropa (wobei das letztere Rußland, die Ukraine und den gesamten europäischen Teil der GUS umschließt) nach wie vor Pole, die als Regionen mit entgegengesetzten Vorzeichen der Stabilität aufeinander wirken. Es sei hinzugefügt, daß diese Regionen nach der Zerstörung des "eisernen Vorhangs" und dem Fall der Berliner Mauer sich ähnlich wie kommunizierende Röhren verhalten. Wird es gelingen, die Flammen der nationalistischen Brände im ehemaligen Jugoslawien und im Kaukasus in lokalen Grenzen zu halten und zu löschen, oder wird Europa dem zweiten Ansturm eines aggressiven Nationalismus und der Fremdenfeindlichkeit nicht standhalten? Im Lichte dieser Fragestellung wird deutlich, daß der Begriff der europäischen Sicherheit eine neue Dimension gewonnen hat. Er ist untrennbar mit der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Stabilisierung in der gesamten Region der postkommunistischen Länder verbunden. Jedes dieser Länder trägt, wenn es auf dem Weg der Stabilität vorankommt, zur Festigung der europäischen Sicherheit bei. Und doch wäre der entscheidende Beitrag die Stabilisierung Rußlands.

Zweitens: gegenseitiges Interesse an der Festigung der europäischen Sicherheit im traditionellen Sinne, d.h. unter dem militärischen Aspekt. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, einschließlich des Einsatzes von Streitkräften zu gemeinsamen Friedensbemühungen, wie dies in Bosnien der Fall ist, wird von beiden Seiten - Rußland und der NATO - anerkannt. Die während des ganzen vergangenen Jahres geführte heftige Polemik um eine Erweiterung des

Nordatlantischen Bündnisses erschwert die praktische Lösung dieser Aufgabe, stimuliert daneben aber auch die Suche nach neuen Wegen zu langfristiger Zusammenarbeit.

Drittens: die bislang erst sehr wenig realisierte, aber potentiell für beide Seiten große Vorteile verheißende gegenseitige wirtschaftliche Ergänzung. Hier ist zu betonen, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit zum wichtigsten Faktor der Entwicklung der politischen Partnerschaft werden könnte und daß die Rolle der EU in diesem Bereich besonders groß ist.

Viertens und *letztens:* die jahrhundertealten historischen Verbindungen, der lange Prozeß des Austausches geistiger Werte, die gegenseitige Bereicherung der nationalen Kulturen. Die Wiederherstellung der traditionellen Verbindungen findet mit atemberaubender Geschwindigkeit statt, obwohl in den vergangenen 70 Jahren in Rußland schon drei Generationen herangewachsen sind, deren Denkweise unter den Bedingungen einer fast völligen Isolierung von Westeuropa geprägt worden ist. Je weiter Rußland auf dem Weg der Reformen voranschreitet, desto mehr wird dieser Faktor an Bedeutung gewinnen.

4. Szenarien der Entwicklung der russisch-europäischen Beziehungen

Die Existenz einer Vielzahl widersprüchlicher Faktoren, die auf die russisch-europäischen Beziehungen einwirken, macht eine eindeutige Prognose, wie sich diese Beziehungen in den nächsten 10 bis 15 Jahren entwickeln werden, unmöglich. Theoretisch kann man von fünf möglichen Szenarien ausgehen: Integration, Bund, Partnerschaft, "kalter Frieden" und Konfrontation (wobei die Reihenfolge ihrer Aufzählung nichts über das Maß ihrer Wahrscheinlichkeit oder Wünschbarkeit aussagt). Im Rahmen dieser Szenarien werden sich die Beziehungen zwischen Rußland und der EU entwickeln.

Integration. Bei diesem Szenarium wird davon ausgegangen, daß Rußland denselben Weg gehen wird wie die Länder Ostmitteleuropas: Assoziation und danach Mitgliedschaft in der EU. Einige Politiker und Experten Rußlands sind der Meinung, daß diese Variante den Interessen des Landes am meisten entspricht und seiner Strategie in Europa zugrundegelegt werden sollte. Aber dieser Standpunkt ist irrig und illusorisch. Dennoch ist es nicht unnütz, dieses Szenarium kurz zu analysieren. Es ermöglicht, einige wichtige Aspekte der gegenwärtigen und künftigen Beziehungen zwischen Rußland und Europa deutlich zu machen.

Was die ablehnende Haltung der EU zu einer Mitgliedschaft Rußlands betrifft, so ist sie wohlbekannt. Rußland paßt nicht in das Konzept der europäischen Integration, und zwar nicht einfach deshalb, weil es einen erheblichen Rückstand in seiner wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Entwicklung hat. Letzten Endes ist der Rückstand nicht größer als bei solchen Ländern wie Portugal, Bulgarien oder Rumänien. Der Unterschied liegt woanders: Die EU kann auf diese anderen kleinen europäischen Länder entscheidenden Einfluß ausüben, indem sie diesen mit wirtschaftlichen und vor allem finanziellen Mitteln untermauert. In Bezug auf Rußland ist das unmöglich. Zu groß ist das Land, zu groß die Distanz zwischen den beiden Zivilisationen, und die geopolitischen Interessen fallen bei weitem nicht zusammen.

Aber dies sind Überlegungen aus der europäischen Perspektive. Für Rußland hingegen sind zwei Umstände von vorrangiger Bedeutung: Zum ersten sind die geopolitischen Imperative des Landes durch seine geographische Lage bestimmt, außerdem gibt es traditionelle historische Verbindungen, die die außenpolitischen Orientierungen ebenfalls bestimmen. Rußland ist einer der wenigen Staaten, die nach Größe und Vielfalt mit ganzen Regionen der heutigen Welt vergleichbar sind. Die Sphäre der internationalen Interessen Rußlands ist außerordentlich breit und bei weitem nicht identisch mit den Interessen der europäischen Staaten und ihrer Vereini-

gungen. Die erste Priorität hat für Rußland die Bildung eines neuen regionalen Systems der Zusammenarbeit auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR, das heute durch die Grenzen der GUS umrissen ist. Die Lösung dieser Aufgabe ist mit einem Kurs, der den Beitritt zur EU zum Ziel hat, unmöglich zu vereinbaren - entweder das eine oder das andere. Eine Mitgliedschaft Rußlands in der Europäischen Union wäre entweder mit Konzessionen verbunden, die Moskau nicht machen kann, oder mit einer Revision der Konzeption der europäischen Integration und ihrer internationalen Prioritäten, was ebenfalls ausgeschlossen ist.

Wenn man von der bislang noch nicht hoffnungsvollen Perspektive eines allmählichen Fortschritts der GUS auf dem Weg der Integration (in der heutigen oder einer anderen Zusammensetzung, unter der gleichen oder einer neuen Bezeichnung) ausgeht, dann würde es in einer bestimmten Etappe möglich werden, vertragliche Beziehungen zwischen ihr und der EU als zwei regionalen Vereinigungen herzustellen. Aber wenn dieser Fall eintreten sollte, dann erst in ferner Zukunft.

Zum zweiten hat sich die globale Situation gegenüber dem vorigen Jahrhundert grundlegend geändert. Damals war der eingeschlagene Kurs auf Modernisierung, auf eine "einholende Entwicklung", die eine intensive Nutzung der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen, sozialen und kulturellen Erfahrungen der fortgeschrittenen Länder erforderte, gleichbedeutend mit einer Orientierung des Landes auf "Eintritt nach Europa". Heute ist eine solche Eindeutigkeit nicht gegeben. Die moderne polyzentrische Weltordnung mit der Existenz mehrerer Zentren, die über die von uns benötigten Kenntnisse, Technologien und Finanzmittel verfügen, eröffnet ebenso wie die revolutionären Veränderungen auf dem Gebiet der Information und Kommunikation viel breitere Möglichkeiten für den Zugang zu zukunftsweisenden Erfahrungen und für die Integration in die Weltwirtschaft. Beispiele für eine erfolgreiche Nutzung dieser Möglichkeiten liegen auf der Hand. Es handelt sich dabei nicht nur um Japan, sondern um eine ganze Gruppe "kleiner Staaten" in Europa, Südost-Asien, Lateinamerika und im Nahen Osten.

Fast alles, was über das Szenarium der Integration gesagt ist, gilt auch für die Perspektiven eines Bundes zwischen Rußland und einem integrierten Europa "von Brest bis Brest". Zu einem Bund, wenn er in der Zukunft notwendig werden sollte, führt ein langer Weg: Veränderungen in Rußland, Verringerung der wirtschaftlichen und kulturellen Kluft, Abstimmung der Interessen, Zunahme des gegenseitigen Vertrauens und Sammeln von Erfahrungen der praktischen Zusammenarbeit. Die Bildung eines Bundes könnte im Falle einer gemeinsamen äußeren Bedrohung vorangetrieben werden. Der schon erwähnte Samuel Huntington nennt als wahrscheinliche Ursache für bevorstehende Konflikte im 21. Jahrhundert die Herausforderung, die die islamische Welt - womöglich im Bündnis mit der chinesischen Zivilisation - den westlichen Zivilisationen stellt. Die Hypothese des amerikanischen Wissenschaftlers wird von vielen seiner Gegner in Zweifel gezogen. Sollte sie sich aber als richtig erweisen, dann ist keineswegs ausgeschlossen, daß der Westen (einschließlich Europas) sich tatsächlich der Idee eines Bündnisses mit Rußland als Teil der christlichen Welt und als kulturell verwandtes Land zuwendet. Aber vorerst ist das eine rein gedankliche Konstruktion.

Konfrontation. Dies ist die schlechteste, aber leider auch eine mögliche Variante. Sie ist in dem Falle unausweichlich, wenn extremistische politische Gruppen an die Macht kommen, die sich von einer nationalistischen Ideologie faschistischen Typs oder von Ideen sowjet-kommunistischer Revanche leiten lassen. Diese Kräfte benötigen die Wiederaufnahme der Konfrontation mit dem Westen, um Massenrepressionen im Innern, die Militarisierung des Landes und eine imperiale Politik im "nahen Ausland" zu rechtfertigen. Es würde keine Neuauflage des "Kalten Krieges" sein mit solchen charakteristischen Merkmalen wie der globalen Rivalität zweier "Supermächte" und der Parität der nuklearen Raketestreitkräfte. Ein nationalistisches Regime wird kaum über

die entsprechende Ideologie eines unbegrenzten messianischen Expansionismus verfügen, und ganz gewiß wird es nicht das dazu erforderliche wirtschaftliche und militärische Potential besitzen. Aber einen gewichtigen Beitrag zum Schüren internationaler Spannungen wird ein solches Regime leisten. Für Rußland wäre ein solches Szenarium der innen- und außenpolitischen Entwicklung das katastrophale Finale des 1917 beschrittenen tragischen Weges.

Ist eine solche Perspektive nun schicksalhaft? Rußland hat einen stabilen Ruf als ein unberechenbares Land, und es drängt sich sogleich das berühmte Wort des russischen Dichters Fjodor Tjutschew auf: "Mit dem Verstand ist Rußland nicht zu fassen...". Wer hat diesen Satz nicht schon alles zitiert! Und doch gestattet der Ausgang der Präsidentschaftswahlen vom Juni-Juli 1996 einige Schlußfolgerungen und Prognosen.

Zum ersten ist der Verlauf des Wahlkampfes und die hohe Wahlbeteiligung in beiden Wahlgängen sowie die erstaunlich ruhige Reaktion der Gesellschaft, auch der Verlierer, auf das Wahlergebnis ein Indiz dafür, daß die demokratische Form, die oberste Macht einzusetzen, im heutigen Rußland Wurzeln geschlagen hat. Nicht weniger wichtig ist eine zweite Schlußfolgerung: Eine deutliche Mehrheit der Wähler (54% zu 41%) hat gegen eine Rückkehr der Kommunisten an die Macht gestimmt, d.h. sie hat sich für Stabilität und friedliche Entwicklung des Landes auf rechtsstaatlicher Basis im Rahmen des neuen wirtschaftlichen und politischen Systems entschieden. Und schließlich drittens: Bei aller Berechtigung heftiger Kritik an Boris Jelzin wegen des militärischen Vorgehens in Tschetschenien, wegen der Inkonsequenz der Reformen usw. sichert gegenwärtig nur seine Wiederwahl, soweit möglich, die Kontinuität des Kurses der Entwicklung von Marktwirtschaft und Demokratie sowie einer russischen Außenpolitik, deren Bestandteil die Zusammenarbeit mit den westlichen Ländern ist. Das bedeutet auch ein höheres Maß an Berechenbarkeit der Entwicklung Rußlands und seiner Beziehungen zu den europäischen Ländern, mit der EU und mit dem Westen insgesamt.

Zusammenfassend kann man sagen, daß das Szenarium der Konfrontation heute weit weniger wahrscheinlich erscheint als die zwei anderen Szenarien - Partnerschaft oder "kalter Friede" - , die im folgenden analysiert werden sollen. Aber die Gefahr des schlimmsten Szenariums bleibt bestehen. Sie kann Realität werden, wenn der Prozeß der allmählichen wirtschaftlichen Stabilisierung wegen erneuter schwerer Fehler des Präsidenten und der Regierung durch eine weitere akute wirtschaftliche und soziale Krise abgelöst wird oder wenn es den russischen "Falken" wieder gelingt, im Kampf gegen ethnischen Separatismus die "tschetschenische Methode" durchzusetzen und eine Lawine eines massenhaften russischen Nationalismus loszutreten. Beides ist möglich, wenn man nicht so sehr an die Stärke der Marktwirtschaftsgegner und Großmachtchauvinisten denkt als vielmehr an die Schwäche und Inkonsequenz der Zentralmacht, die weder über eine konsistente Reformstrategie noch über ausreichenden politischen Willen zu ihrer Verwirklichung verfügt.

Natürlich kommen diese Eigenarten des heutigen politischen Regimes nicht von ungefähr. Auf der einen Seite haben die Wahlen bestätigt, daß Extremismus oder auch nur ein "milder" Kommunismus nach Art Sjuganows weder für die sich rasch konsolidierende Staatsbürokratie noch für die mit ihr verbundenen Gruppen der russischen Großgeschäftswelt akzeptabel ist. Diese am besten organisierten und dominierenden sozialen Schichten sind an Evolution und nicht an Revolution interessiert. Auf der anderen Seite ist aber heute niemand in der Lage, die Schlüsselfrage zu beantworten: Werden die regierenden "Oberen" ihre korporativen Interessen mit den Interessen der breiten Bevölkerungsschichten in Einklang bringen können? Werden Jelzin und seine "Mannschaft" imstande sein, die dringendsten Forderungen derjenigen 40% der Wähler, die großenteils aus einem Gefühl des Protests gegen ihn gestimmt haben, sowie des erheblichen Teils seiner eigenen Wählerschaft, der nicht so sehr für den derzeitigen Präsidenten

als vielmehr gegen die Rückkehr in die kommunistische Vergangenheit stimmte, auch nur teilweise zu befriedigen?

Und doch, das sei noch einmal wiederholt, ist die Wahrscheinlichkeit des schlimmsten Szenarios nach dem 3. Juli 1996 geringer geworden.

Partnerschaft wäre die optimale Variante der Entwicklung der russisch-europäischen Beziehungen. Von der Konzeption her ist Partnerschaft mehr als Zusammenarbeit, für die eine Gemeinsamkeit pragmatischer Interessen ausreichend wäre. Partnerschaft bedeutet eine andere Qualität der Beziehungen, sie setzt voraus, daß beide Seiten sich an fundamentale ethische Werte und politische Prinzipien halten, daß die strategischen Interessen geopolitischer und wirtschaftlicher Art gleich sind oder sich nahe kommen und daß schließlich ein hohes Maß an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen besteht. Praktisch zeichnet sich Partnerschaft durch Breite, Vielfalt, Beständigkeit und Intensität der Beziehungen, systematische Koordination der Aktionen, regelmäßigen Dialog auf höchster Ebene u.a. aus. Vergleicht man diese Beschreibung mit der Realität, so kann man sich leicht davon überzeugen, daß das Werden echter Partnerschaft viele Jahre braucht. Bis jetzt ist sie nicht mehr als ein offiziell erklärtes, mit Brief und Siegel bekräftigtes Ziel. Das vergangene Jahr hat gezeigt, wie weit dieses Ziel noch entfernt ist.

Eine konkrete Analyse der Schwierigkeiten auf dem Weg zur Partnerschaft, die sich erst bemerkbar gemacht haben, als das APZ schon unterzeichnet war, ist im folgenden Abschnitt enthalten. Hier wollen wir uns auf eine Frage beschränken: Ist Rußland selbst bereit, diesen Weg weiterzugehen? Bekanntlich wurden die Ergebnisse der Dumawahlen vom Dezember 1995 im Westen entweder als negative Antwort auf diese Frage oder als Anlaß für neue Zweifel und Sorgen aufgenommen. Unter diesem Gesichtspunkt zeigen die Präsidentschaftswahlen ein etwas ermutigenderes Bild. Anlaß für positivere Prognosen bietet nicht nur der Sieg Jelzins, sondern auch der Wahlkampf. In dessen Verlauf mangelte es zwar nicht an populistischen antiwestlichen Erklärungen seitens einiger Präsidentschaftskandidaten, aber insgesamt stieß das Thema bei den Wählern auf keine Resonanz und trat in den Hintergrund. Außerdem bemühte sich Jelzins Hauptkonkurrent ziemlich aktiv, das Vertrauen der westlichen Politiker zu gewinnen, indem er ihnen versicherte, daß die Kommunisten im Falle ihrer Machtübernahme alle internationalen Verpflichtungen Rußlands einhalten und den Kurs der Zusammenarbeit mit dem Westen fortsetzen werden.

Ein weiterer wesentlicher Umstand liegt darin, daß die jetzige Führung des Landes, die ein Mandat für vier Jahre erhalten hat, schon erhebliche außenpolitische Erfahrung gesammelt hat und die internationalen Prioritäten Rußlands, zu denen auch die Zusammenarbeit mit der EU zählt, deutlicher setzt. Dabei ist es mehr als wahrscheinlich: Auch, wenn der jetzige, von den zentristischen Kräften betriebene Regierungskurs beibehalten wird, wird Rußland seine nationalen Interessen in der internationalen Arena härter vertreten und sich in gewissem Maße vom Westen distanzieren. Als Endergebnis der inneren Entwicklung des Landes und des außenpolitischen Kurses der Regierung kann sowohl Partnerschaft als auch das letzte der fünf aufgezählten Szenarien eintreten.

"Kalter Friede" oder, was dasselbe ist, *pragmatische Zusammenarbeit*. Das Gemeinsame zwischen dieser Variante und der Partnerschaft liegt darin, daß beide für ausreichende Stabilität in den Beziehungen stehen, für eine nach Zielen und Formen vielfältige Zusammenarbeit vor allem in Wirtschaft und Kultur, mit einer allgemeinen Tendenz zur allmählichen, wenn auch stockenden Ausweitung sowie für den beiderseitigen Willen, entstehende Konflikte zu regeln. Die Unterschiede liegen in der Qualität der Beziehungen - Überwiegen von Verständnis im besten und Entfremdung im schlechtesten Falle -, in Art und Ausmaß der Zusammenarbeit, im

regelmäßigen Stattfinden bzw. völligen Fehlen konzertierter Aktionen, im unterschiedlichen Gleichgewicht von Miteinander und Gegeneinander, im Funktionieren der Mechanismen des Dialogs und der Klärung von Streitfragen.

Welches dieser Szenarien sich schließlich durchsetzen wird, hängt vom Verlauf der Ereignisse in Rußland ab. Aber nicht nur davon. Der "kalte Friede" kann auch daraus resultieren, daß die nationalen Parlamente einiger EU-Staaten das APZ nicht ratifizieren oder daß die Versuche, einen Kompromiß zu finden und Vertragsbeziehungen zwischen Rußland und der NATO herzustellen, scheitern. Ein nicht unwichtiger Faktor werden die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA sein: Ein Sieg des republikanischen Kandidaten könnte eine Revision und eine Verhärtung der Politik Washingtons gegenüber Rußland zur Folge haben. Zu einer erheblichen Verschlechterung der russisch-europäischen Beziehungen können auch harte Differenzen zu internationalen Problemen führen, vor allem dann, wenn es zu regionalen Krisensituationen und Konflikten, u.a. in der GUS, kommt.

Vermutlich werden sich die realen Beziehungen zwischen Europa und Rußland, sofern es nicht zu einer neuen Konfrontation kommt, nach Art einer Sinuskurve entwickeln - von der Partnerschaft zum "kalten Frieden" und zurück. Zur ersteren werden beide Seiten durch ihre langfristigen Interessen hingezogen, zum letzteren werden sie durch einige reale Umstände, Schwierigkeiten und Widersprüche abgelenkt. Unter dem Gesichtspunkt seiner strategischen Interessen und Ziele braucht Rußland die Partnerschaft. Neben allem anderen ist deren Wert auch dadurch bestimmt, daß von den drei Zentren des entwickelten Kapitalismus - um diesen altgewohnten Begriff zu gebrauchen - nur Westeuropa gleichermaßen an der Partnerschaft interessiert ist. Das Interesse der Vereinigten Staaten ist deutlich geringer, die Ungleichheit ist auch schon zu groß. Was die Beziehungen zu Japan betrifft, so sind beide Seiten zur Partnerschaft nicht bereit. Das Abkommen zwischen der EU und Rußland ist der bedeutendste vertragliche Akt in unseren Beziehungen zum Westen, der auf die Konzeption der Partnerschaft gegründet ist.

5. Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung des APZ

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, sind in den nächsten 10 bis 15 Jahren nur drei Szenarien in der Entwicklung der russisch-europäischen Beziehungen möglich: Partnerschaft, "kalter Friede" (bzw. pragmatische Zusammenarbeit) und Konfrontation. Wenn sich die Ereignisse so entwickeln, daß das letztgenannte Szenarium vor der völligen Ratifizierung des APZ eintritt, dann wird die Ratifizierung auch nicht abgeschlossen werden. Tritt diese Wende der Ereignisse später ein, dann wird das APZ entweder von einer der Vertragsparteien gekündigt werden oder es hört *de facto* auf, wirksam zu sein. Somit kann man von den Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung des APZ nur im Kontext der ersten beiden Szenarien sprechen. In den verschiedenen Wirkungsbereichen des Abkommens sind diese Möglichkeiten unterschiedlich.

Erstens berührt es die Grundwerte und -prinzipien, von denen sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen. Verstöße gegen diese Prinzipien sind weder mit dem Buchstaben noch mit dem Geist des APZ vereinbar. Nicht zufällig entstand die erste offene politische Krise in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland - vom Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit gerechnet - im Zusammenhang mit der Militäraktion des Kreml in Tschechien, in deren Verlauf es zu gewaltigen Opfern unter der friedlichen Bevölkerung und zu massenhaften Menschenrechtsverletzungen kam. Das war die erste Krise - aber nicht die letzte.

Unter diesem Aspekt sind die Lehren daraus aufschlußreich. Sie lassen sich nach Ansicht des Verfassers¹⁹ folgendermaßen zusammenfassen:

Zum einen ist die Partnerschaft bislang nicht mehr als ein Ziel. Ihr Fundament ist noch sehr brüchig, da Rußland noch kein Rechtsstaat unter ständiger Beobachtung und Beeinflussung durch die Bürgergesellschaft geworden ist und es noch lange Zeit nicht sein wird. Zum zweiten stehen die Chancen, daß Rußland und die EU (und damit praktisch ganz Westeuropa) in den nächsten zehn Jahren zu partnerschaftlichen Beziehungen gelangen, bestenfalls halb und halb. Dennoch haben beide Seiten - drittens - durch ihre Taten bewiesen, daß sie an Partnerschaft interessiert sind, wobei die EU sogar aktiver war als Rußland.

Dieser letzte Punkt bedarf eines ergänzenden Kommentars. Tatsächlich betrieb die EU im Laufe des letzten Jahres konsequent den Ausbau partnerschaftlicher Beziehungen mit Rußland. Im März 1995, fast gleichzeitig mit dem "Einfrieren" des Vorläufigen Handelsabkommens, hatten die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten in Carcassonne (Frankreich) ein inoffizielles Treffen, auf dem sie das programmatische Dokument über die Beziehungen zwischen der EU und Rußland als den "zwei hauptsächlichen europäischen Kräften" erörterten und billigten.²⁰ Auf der Tagung des Europäischen Rats drei Monate später in Cannes wurde "grünes Licht" für die Unterzeichnung des Vorläufigen Abkommens gegeben, und im Juli wurde es unterzeichnet, obwohl der Prozeß einer politischen Regelung in Tschetschenien gerade erst begonnen hatte. Im Oktober sprach sich der Rat der EU für die Aufnahme Rußlands in den Europarat aus, und diese Position gab praktisch den Ausschlag dafür, daß die Parlamentarische Versammlung des Europarats im Januar 1996 für die Aufnahme Rußlands stimmte. Im November 1995 bestätigte der Rat der EU die endgültige Variante des Dokuments über die Strategie für die Beziehungen zu Rußland, die auf die Herstellung einer "dauerhaften Partnerschaft" abzielte, "um den demokratischen und wirtschaftlichen Reformprozeß zu fördern, die Achtung der Menschenrechte zu stärken sowie Frieden, Stabilität und Sicherheit zu konsolidieren, damit in Europa keine neuen Trennungslinien entstehen und die volle Integration Rußlands in die Gemeinschaft der freien und demokratischen Nationen verwirklicht wird."²¹ Dieses Dokument wurde auf der Dezembertagung des Europäischen Rats in Madrid verabschiedet.²²

Alle diese Fakten zeigen, daß man in den westeuropäischen Hauptstädten die Formel von der "verfrühten Partnerschaft", die nach dem Erscheinen des gleichnamigen Artikels von Zbigniew Brzezinski²³ Eingang in das politische Vokabular fand, bis heute nicht akzeptiert. Alles spricht dafür, daß diese Position das Ergebnis einiger offener und nichtoffener Überlegungen ist.

Erstens hat man in Europa gemerkt, daß der Kreml faktisch eingestanden hat, daß sein Versuch, das "Tschetschenien-Problem" gewaltsam zu lösen, ein Fehler war und daß er nach Wegen für eine politische Regelung sucht. Schnelle Lösungen kann es in Tschetschenien ebenso wenig geben wie im arabisch-israelischen Konflikt oder im ehemaligen Jugoslawien. Und da dies nun einmal so ist, soll Tschetschenien nicht zum Stein des Anstoßes in den Beziehungen zwischen Rußland und der EU werden.

¹⁹ Die im Zusammenhang mit den Ereignissen in Tschetschenien entstandene Krise in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland ist vom Verfasser analysiert worden in seinem Artikel: *Rossija i Evropejskij Sojuz preodolevajut starye strachi. Perspektivy partnerstva s ES poka tumanny*, in: *Segodnja* (Moskau), 19.8.1995.

²⁰ *The European Union and Russia: The Future Relationship*. Commission Communication to the Council. Draft Common Position. Moscow, Delegation of the European Commission in Moscow, May 1995.

²¹ *Strategie für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland*, in: *Bulletin der Europäischen Union*, Nr. 11/1995, S. 150.

²² *Europe*. Agence Internationale d'information pour la presse. Documents. Bruxelles, Nr. 1969, 10.1.1996, S. 1.

²³ Zbigniew Brzezinski, *The Premature Partnership*, in: *Foreign Affairs*, Nr. 2/1994, S. 67-82.

Zweitens, und das ist das Wichtigste, beginnt man sich in Europa, wie es scheint, von dem ersten Schock zu erholen, der durch die extrem langsame und widersprüchliche Entwicklung der russischen Reformen, durch den Kontrast zwischen den proklamierten Werten und den realen Taten der staatlichen Stellen ausgelöst wurde. Anscheinend setzt sich allmählich das Verständnis dafür durch, daß Rußland aufgrund der gewaltigen vorausgegangenen Deformationen und der außerordentlichen Schwierigkeit der Aufgaben der Übergangsperiode einfach nicht in der Lage ist, so schnell voranzukommen wie die Länder Ostmitteleuropas. In dieser Situation scheint der konstruktivere Kurs zu sein, Rußland sowohl im Rahmen gesamteuropäischer Institutionen (Europarat und OSZE) als auch im Rahmen bilateraler Abkommen (APZ und in der Zukunft ein Abkommen zwischen Rußland und der NATO) in den Prozeß des Aufbaus der "europäischen Architektur" einzubinden.

Natürlich ist dieser Kurs nicht unumstritten. Zum einen wird er in der europäischen Öffentlichkeit von Zeit zu Zeit heftig kritisiert, etwa durch den Vorwurf, die Regierungen gingen in den Beziehungen allzu pragmatisch vor, zum anderen ist der Erfolg dieses Kurses nicht garantiert, weil seine Möglichkeiten, die Situation in Rußland zu beeinflussen, äußerst begrenzt sind. Dennoch bietet er Chancen. Er entspricht den Interessen der russischen Demokraten sowie derjenigen Kreise in Staatsbürokratie, Politik und Geschäftswelt, die zwar nach europäischen Maßstäben nicht demokratisch genannt werden können, die aber auf eine Fortsetzung der Reformen und auf Zusammenarbeit mit dem Westen, und besonders mit Europa, ausgerichtet sind.

Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl begünstigt zweifellos das Szenarium eines vorsichtigen und langsamen Voranschreitens Rußlands und der EU in Richtung Partnerschaft. Aber auch dafür gibt es keine Garantien, denn es ist nicht klar, in welche Richtung sich die "Mannschaft" des Präsidenten Jelzin bewegen wird. Die offenkundige Stärkung autoritärer Tendenzen in seiner Innenpolitik läßt es geraten erscheinen, die Aussichten für eine Vertiefung des Demokratisierungsprozesses und für das Entstehen eines Rechtsstaates, der seine vorrangige Aufgabe im Schutz und in der Verwirklichung der Rechte des Einzelnen sieht, mit äußerster Vorsicht zu bewerten. In jedem Falle ist es unzweifelhaft, daß die Situation der Menschenrechte in Rußland eines der dringendsten Probleme in den Beziehungen zwischen Moskau und Brüssel sein wird, im Gegensatz zur NATO-Erweiterung - dieses Problem wird entweder den Weg zur Partnerschaft ganz versperren oder nach einiger Zeit seine Aktualität verlieren. Wenn die Differenzen zwischen der NATO und Rußland sich verstärken, dann wird das die Bedingungen für die Verwirklichung des APZ erheblich verschlechtern. Natürlich sind diese Probleme nicht im Rahmen des APZ angesiedelt. Dann aber stellt sich die Frage, worin eigentlich der in diesem Abkommen vorgesehene politische Dialog zwischen Moskau und Brüssel bestehen soll. Besteht dann nicht der ganze Dialog darin, daß die Vertreter der EU sich weigern, über diese Probleme zu diskutieren, oder daß sie sich darauf beschränken, die Positionen zu wiederholen, die ihre Mitgliedsländer in der NATO und der OSZE einnehmen? Und wenn dies so ist, macht das dann nicht das ganze Partnerschaftskonzept wertlos? Die Antwort auf diese Fragen muß von der Praxis vorgegeben werden.

Im Schatten dieser akuten Probleme - Menschenrechte und NATO-Erweiterung - steht eine weitere Quelle potentieller Spannungen in den Beziehungen Rußland-EU. Es geht um die Situation in der GUS. In den Ländern des Westens verfolgt man mit Argwohn den von Rußland eingeschlagenen Kurs auf Integration der im Raum der ehemaligen UdSSR gelegenen Staaten. Dieser Kurs wird häufig mit dem Wiederaufleben imperialer Ambitionen Rußlands gleichgesetzt. Die These von stärker werdenden "imperialen Impulsen" der russischen Politik im Raum der GUS liegt der von Zbigniew Brzezinski vorgeschlagenen Strategie des Westens zugrunde, deren

Hauptziel die "Konsolidierung des geopolitischen Pluralismus" in dieser Region sein soll.²⁴ Wenn der Sinn dieser Strategie darin besteht, daß der Westen (also faktisch Washington, unterstützt von der NATO und der EU) die Aufgabe eines Schiedsrichters in den Beziehungen zwischen Rußland und den anderen GUS-Mitgliedern übernehmen soll, dann kann man dem Konzept einer Partnerschaft zwischen der EU und Rußland schon jetzt Lebewohl sagen.

Die Position der westeuropäischen Länder bietet ein ausgewogeneres Bild. Im APZ wird nicht nur das Einverständnis der Vertragsparteien unterstrichen, "den Prozeß der regionalen Zusammenarbeit mit den Nachfolgestaaten der UdSSR ... zu unterstützen, um den Wohlstand und die Stabilität in der Region zu fördern" (Präambel), sondern es werden auch die wirtschaftlichen Interessen Rußlands in der GUS berücksichtigt. EU-Kommissar Hans van den Broek betonte bei seinem Treffen mit russischen Wissenschaftlern während seines Moskau-Besuchs am 18. März 1996, die Zusammenarbeit der GUS-Mitglieder sei "vom Standpunkt der Europäischen Union eine Sache der interessierten Länder und soll nach deren eigenen Vorstellungen von ihren Interessen und nach ihrem eigenen politischen Willen erfolgen."²⁵

Aber die Zurückhaltung in den europäischen Hauptstädten hat auch ihre Grenzen. Rußland gibt sowohl durch Handlungen des Kreml als auch durch Aufrufe von Nationalisten zur Wiederherstellung des Russischen Imperiums sowie durch den traurig berühmten Beschluß der postkommunistischen Staatsduma über den Widerruf der Vereinbarungen von Belowesh den Vorwürfen imperialer Tendenzen Nahrung. Daraus aber die Schlußfolgerung zu ziehen, die Politik Rußlands gegenüber der GUS sei ihrem Charakter nach imperial, ist nach Meinung des Verfassers einseitig. Diese Politik ist von der Notwendigkeit diktiert, ein regionales System der Sicherheit und Zusammenarbeit zu schaffen. Daran sind alle ehemaligen Sowjetrepubliken interessiert, viele von ihnen sogar mehr als Rußland.

Faktisch findet in den politischen und Geschäftskreisen Rußlands nach wie vor ein Kampf zwischen drei Richtungen statt: a) der genannten imperialen Politik, b) dem Kurs auf verstärkte Integration im Rahmen der gesamten Gemeinschaft oder unter Beteiligung nur einiger ihrer Mitglieder und c) einer Strategie des allmählichen Aufbaus eines Systems zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und nachfolgendem Übergang zur Integration im strengen Wortsinn. Die Entscheidung für eine dieser Richtungen ist noch nicht gefallen, und auch die Präsidentschaftswahlen haben keine Klarheit gebracht. So wird also die russische GUS-Politik noch einige Zeit - wie lange, ist schwer zu sagen - ein seltsames Gemisch aller drei Varianten sein, und das schafft zusätzliche Schwierigkeiten auf dem Weg zur Partnerschaft zwischen Rußland und der EU.

Handel und Konkurrenz

Der Handel ist die Hauptform der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Rußland und den der EU angehörenden Ländern, und er wird es auf absehbare Zukunft auch bleiben. Gegenwärtig ist er asymmetrisch. Erstens betrug 1994 der Anteil der EU-Länder am Außenhandel Rußlands 39 Prozent, während auf Rußland im Handel dieser Länder nur 2,9 Prozent entfielen.²⁶ Zweitens ist auch die Struktur des gegenseitigen Handels asymmetrisch: Rußland exportiert nach

²⁴ Ebenda, S. 79.

²⁵ Hans van den Broek, EU-Russia. A Challenging Partnership. Carnegie Foundation, Moscow, 18 March 1996, S. 11 (Manuskript).

²⁶ Der Anteil der EU am Außenhandel Rußlands ist berechnet nach: Vnešnjaja trgovlja (Moskau), Nr. 5/1995, S. 45; Bjulleten' inostrannoj kommerčeskoj informacii (Moskau), Nr. 18, 17.2.1996, S. 3. Der Anteil Rußlands am Außenhandel der EU nach: Eurostat. External Trade (Brüssel), Nr. 8-9/1995, S. 14.

Westeuropa vor allem Energieträger, Rohstoffe und Halbfabrikate und importiert von dort hauptsächlich Maschinen, Ausrüstungen, verschiedene Konsumgüter sowie Nahrungsmittel.

Von 1993 bis 1995 war das Wachstumstempo des gegenseitigen Handels ziemlich hoch, sein Gesamtwert war schon höher als 1991, als noch die gesamte Sowjetunion Handelspartner der EG war. Das Potential für einen weiteren Anstieg des Handels ist bedeutend. So kann nach Schätzungen europäischer Experten das Handelsvolumen zwischen Rußland und der EU langfristig auf den heutigen Stand des Handels zwischen der EU und den USA, d.h. auf das Sechsfache, ansteigen.²⁷ Berechnungen zufolge wird es dafür etwa 20 Jahre brauchen. Das ist für beide Seiten eine verlockende Perspektive. Das Problem ist nur, daß ein solches Wachstum ohne eine radikale Änderung der Struktur des gegenseitigen Handels nicht möglich ist. Die Reserven für eine extensive Erhöhung des russischen Exports von Energieträgern und Rohstoffen werden von Jahr zu Jahr geringer. Außerdem ist Rußland nicht daran interessiert, sondern setzt sich zum Ziel, zu einer neuen Art den Außenhandels überzugehen, die auf industrieller Spezialisierung und dem Austausch fertiger Produkte basiert. Dazu muß ein tiefgreifender Strukturwandel der russischen Wirtschaft auf der Basis neuer Technologien stattfinden. Das wiederum erfordert viel Zeit: Es bedarf gewaltiger Investitionen, hunderte von Unternehmen müssen erneuert oder neu gebaut werden, es muß eine entwickelte wirtschaftliche Infrastruktur geschaffen werden, und erst recht muß sich eine Klasse moderner Unternehmer und Manager herausbilden.

Eine wesentliche Rolle bei der Lösung dieser Aufgaben könnten die westlichen Länder, vor allem die europäischen, spielen. Es ist klar, daß ihr Interesse an einer stetigen Entwicklung ihres Exports nach Rußland nur erfüllt werden kann, wenn in Rußlands Industrie und im Export nach Europa ein Strukturwandel stattfindet. Aber die westeuropäische Geschäftswelt hat es nicht eilig. Ihre Passivität wird in Rußland nicht selten als das Bestreben des Westens aufgefaßt, das Land für alle Zeiten auf die Rolle eines Rohstofflieferanten und Absatzmarktes für westliche Investitions- und Konsumgüter festzulegen. Nicht selten sind solche Ansichten wie ein gemischter Salat, in dem sich vieles findet: richtige Bewertung der einen Fakten und falsche Interpretation der anderen, vernünftige Urteile und elementare Unkenntnis, selbstsüchtiges Interesse und alte Vorurteile. Das Ganze wird mit einer dicken Sauce populistischer Demagogie übergossen. Die tatsächliche Erklärung sieht einfacher aus: Die westliche Geschäftswelt ist sich über die Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland nicht einig, verschiedene Geschäftszweige haben unterschiedliche Interessen, aber unter dem pragmatischen Aspekt ist es gegenwärtig aussichtsreicher und vorteilhafter, die Möglichkeiten zum Ausbau des Handels auf der Basis der gewachsenen Strukturen des Handelsaustausches zu nutzen, zumal die politischen und rechtlichen Bedingungen für Investitionstätigkeit noch immer ungünstig sind.

Da der strukturelle Umbau der Industrie eine langfristige Aufgabe ist, bemüht sich die russische Regierung, ihre Exportpolitik zu aktivieren. Im Oktober 1995 wurde der Präsidentenerlaß "Über Maßnahmen zur Stimulierung des Exports" unterzeichnet, im Dezember billigte die Regierung das Programm zur Entwicklung des Exports im Zeitraum 1996-2000, und im Januar 1996 verabschiedete sie noch eine weitere Verordnung: "Über die weitere Unterstützung des nationalen Exports von Waren und Dienstleistungen".²⁸ Diese Dokumente sehen verschiedene Maßnahmen vor: staatliche Garantien auf Kredite für Exportunternehmen, Versicherung von Exportkrediten, Zoll- und Steuervergünstigungen, Hilfe bei der Entwicklung des Marketings usw. Diese

²⁷ Rußland im Rahmen von Partnerschaft und Zusammenarbeit in Europa. Symposium, Moskau, 23.11.1994. Vorbereitet von der Vertretung der Europäischen Kommission in Moskau mit Unterstützung der Deutschen Botschaft, S. 3.

²⁸ Segodnja, 22.9.1995; 29.12.1995; 26.1.1996.

Maßnahmen können schon in den nächsten Jahren Früchte tragen, die aber angesichts des begrenzten russischen Exportpotentials sehr bescheiden sein werden.

Ein sehr akutes Problem in den Handelsbeziehungen zwischen Rußland und der EU ist die Konkurrenz. Dieses Problem bereitet auch den Geschäftskreisen und Regierungen aller Länder Kopfschmerzen. Im vorliegenden Falle lag die Spezifik der Handelsbeziehungen bis in die jüngste Zeit darin, daß einerseits das Feld, auf dem Konkurrenz stattfand, sehr eng begrenzt war und daß andererseits der seinem Volumen nach nicht große Export Rußlands auf zahlreiche Beschränkungen stieß, die in der Periode des "Kalten Krieges" gegen "Staatshandelsländer" verhängt worden waren. Nach dem Inkrafttreten des Vorläufigen Handelsabkommens verlor der zuletzt genannte Aspekt seine frühere Bedeutung. Es wurden fast alle quantitativen Exportbeschränkungen für russische Waren (von denen es ca. 600 gab) aufgehoben mit Ausnahme von Textilien, Stahlerzeugnissen und nuklearem Material. Der Mechanismus der Anti-Dumping-Maßnahmen gegen den russischen Export wird an die Regeln des GATT bzw. der WTO angepaßt. Zu erinnern ist auch daran, daß die EG schon im Januar 1993 das System allgemeiner Präferenzen auf Rußland ausgedehnt hat, so daß der durchschnittliche Satz der von der EU auf russische Waren erhobenen Zolltarife ungefähr 1 Prozent beträgt.

Insgesamt nimmt Rußland als Konkurrent auf den europäischen Märkten nur sehr bescheidene Positionen ein. 1994 entfielen auf Rußland nur 1,3 Prozent der von den EG-Mitgliedstaaten importierten fertigen Industriegüter, davon 0,3 Prozent Maschinen und Transportausrüstungen (Platz 17 bzw. 24 in der Liste der in die EG exportierenden Länder).²⁹ Bei diesen Warenkategorien lag Rußland noch hinter solchen Ländern wie Polen, Türkei, Malaysia, Singapur und Hongkong. Dennoch wird es bei einigen industriellen Fertigprodukten und Halbfabrikaten, die von Rußland nach Westeuropa exportiert werden, zu Konflikten kommen. Das gilt vor allem für solche Waren, für die weiterhin quantitative Beschränkungen gelten. Ursache für Streitigkeiten können auch die Anti-Dumping-Prozeduren der EU gegen andere russische Waren sein, da die Methodik zur Feststellung von Dumping bei weitem nicht vollkommen ist. Nach Meinung einiger Experten kann sie grundsätzlich nicht fehlerfrei sein, und die wichtigste Rolle spielen dabei nicht objektive Kriterien, sondern die wirtschaftlichen Interessen bzw. Voreingenommenheiten derer, die die Anti-Dumping-Prozedur in Gang setzen.

Die Hauptquelle von Handelskonflikten wird nicht die Konkurrenz auf den europäischen, sondern die auf den russischen Märkten sein. Wie die Erfahrungen fast aller Länder Ostmitteleuropas gezeigt haben, führt die Liberalisierung des Außenhandels unter den Bedingungen einer Übergangswirtschaft zur Zunahme einer negativen Handelsbilanz. 1994 erreichte die gesamte negative Bilanz der acht Staaten dieser Region 6,2 Mrd. ECU.³⁰ Im Unterschied zu diesen Ländern hat Rußland eine positive Bilanz, die sich rein zufällig auf genau die gleiche Zahl belief: 6,2 Mrd. ECU. Diese Zahl kam aber allein durch den Export von Energieträgern und Rohstoffen zustande. Gäbe es diese Warenkategorien nicht, dann hätte Rußland ein Defizit von 2,8 Mrd. ECU.³¹ Der Sinn dieser Berechnungen liegt auf der Hand: Die russische Industrie, die gerade erst mit dem strukturellen Umbau und der Modernisierung beginnt, trifft auf eine schnell wachsende Konkurrenz europäischer Waren auf ihrem eigenen Markt. Dadurch sieht sich Rußland gezwungen, höhere Schutzzölle aufrechtzuerhalten.

Nach den Worten des Ministers für Außenwirtschaftsverbindungen, Oleg Dawydow, betrug 1992-1994 der durchschnittliche Zolltarif auf Industriegüter 14-15 Prozent.³² Aber in den auf den

²⁹ Berechnet nach: Eurostat. External Trade, Nr. 8-9/1995, S. 25.

³⁰ Berechnet nach: Eurostat. External Trade, Nr. 8-9/1995, S. 14.

³¹ Eurostat. External Trade, Nr. 8-9/1995, S. 22, 25, 27.

³² Moscow News, Nr. 50, 23.-30.6.1995, S. 5.

Inlandsmarkt ausgerichteten Industriebranchen sowie im Agrarsektor mehren sich Forderungen nach einer harten protektionistischen Politik. Das APZ gibt Rußland das Recht, vorübergehende zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der heimischen Produzenten einzuführen. Indessen zeigt der jüngste Konflikt zwischen Moskau und Brüssel wegen der Absicht der russischen Regierung, quantitative Beschränkungen für den Export europäischer Textilien einzuführen und die durchschnittliche Höhe der Zolltarife für Importwaren auf 20 Prozent anzuheben, daß die EU auf solche Maßnahmen umgehend und sehr energisch reagiert. Beim Blitzbesuch des EU-Kommissars Hans van den Broek in Moskau wurde eine Kompromißlösung gefunden. Doch dürfte kaum ein Zweifel daran bestehen, daß sich solche Konflikte noch öfter wiederholen werden.

In den kommenden 10 Jahren, also während der gesamten Laufzeit des APZ, wird die russische Regierung ständig nach der "goldenen Mitte" zwischen Protektionismus und offener Wirtschaft suchen. Die entscheidende Frage ist, ob sie dem Druck der Anhänger des Protektionismus standhält und ob es ihr gelingt, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, ohne den Rahmen des APZ zu verlassen und vom Kurs auf Beitritt zur WTO abzuweichen. Bis jetzt läßt sich diese Frage noch nicht mit Bestimmtheit beantworten. Was die EU betrifft, so hat sie einen stabilen Ruf als "harter" Partner. Das alles bedeutet, daß es in den Handelsbeziehungen von Zeit zu Zeit zu Spannungen kommen wird und daß die Suche nach Einvernehmen auf der politischen Ebene stattfinden muß.

Industrielle Zusammenarbeit und Investitionen

Dieser Bereich der Zusammenarbeit ist für Rußland nicht nur von wirtschaftlicher, sondern auch von politischer Bedeutung. Die Regierung sieht darin einen wichtigen Teil ihrer industriellen Strategie und eine reale Bestätigung der Erklärungen der westlichen Länder, zu den Reformen in Rußland und zur Integration des Landes in die Weltwirtschaft beitragen zu wollen. Zu den vorrangigen Sektoren, in denen die praktische Zusammenarbeit schon begonnen hat, gehören die Energetik, die Konversion von Betrieben der Verteidigungsindustrie, der technische Umbau solcher Branchen wie Metallurgie, Maschinenbau, Chemie, Textil- und Nahrungsmittelindustrie, Telekommunikation, Transportwesen, Städtebau (Hotels, Banken usw.). Ebenso sind die hauptsächlichen Formen der Beteiligung westlicher Länder, darunter auch der EU-Mitglieder, am strukturellen Umbau der russischen Industrie festgelegt worden: Kredite, Gründung gemeinsamer Unternehmen, direkte Investitionen, Ausbildung russischen Personals in Management und Marketing, Consulting. Aber das Ausmaß der Zusammenarbeit ist noch sehr begrenzt.

In dieser Beziehung ist die Lage im Energiesektor am aufschlußreichsten. Seine Bedeutung für beide Seiten läßt sich durch folgende Zahlen illustrieren: 1993-1994 betrug der Wert des russischen Exports an Erdöl und Gas in die Länder der EG 23 Mrd. ECU oder 44 Prozent des gesamten Exports dorthin; russische Lieferungen machten in der EG über 12 Prozent des Imports von Rohöl, über 16 Prozent des Imports von Erdölprodukten und 36 Prozent des Imports von Gas aus.³³ Bekanntlich befinden sich beide Branchen - die Gas- und besonders die Erdölindustrie - in einer äußerst schwierigen Lage und benötigen eine vollständige technische Erneuerung. In den nächsten 10 bis 15 Jahren wird dieser Handelsartikel für beide Seiten seine vorrangige Bedeutung behalten, wenn auch sein Anteil an den Exporteinnahmen Rußlands und an den westeuropäischen Brennstoffimporten vermutlich sinken wird. Aber die Aussichten auf diesem Gebiet des Handels hängen ganz und gar davon ab, ob es Rußland gelingt, die Gas- und

³³ Eurostat. External Trade, Nr. 8-9/1995, S. 50, 52; Moscow News, Nr. 35, 28.8.-4.9.1994, S. 27.

Erdölindustrie zu erneuern. Das kürzlich von der russischen Regierung verabschiedete Programm "Brennstoff und Energie" sieht vor, daß im Zeitraum 1996-2000 710 Billionen Rubel (nach dem gegenwärtigen Wechselkurs 150 Mrd. Dollar) investiert werden sollen.³⁴

Ohne ausländisches Kapital ist diese Aufgabe unlösbar. Aber dessen Einsatz kann man bis jetzt nur kümmerlich nennen. Anfang 1996 betrug die Gesamtsumme der Investitionen in die Erdölindustrie nach ungefähren Angaben etwas über 2 Mrd. Dollar. 1995 förderten die 40 gemeinsamen Unternehmen mit westlicher Beteiligung zusammen ca. 14 Mio. Tonnen Erdöl, d.h. weniger als 5 Prozent der Gesamtfördermenge.³⁵ Dabei waren nicht europäische, sondern amerikanische Ölgesellschaften am aktivsten. Erst in allerjüngster Zeit hat es zwei wirklich große Projekte zur Erschließung neuer Ölvorkommen im europäischen Norden Rußlands unter Beteiligung der französischen Gesellschaften *Total* und *Elf Aquitaine* gegeben. Das Volumen des ersten Projekts, für das schon ein Abkommen unterzeichnet ist, beträgt 900 Mio. Dollar, die vorgesehene Summe für das zweite Projekt 1 Mrd. Dollar.³⁶

In der Gasindustrie hat es die russische Gesellschaft *Gasprom* fast ausschließlich mit europäischen Abnehmern zu tun, vor allem mit den deutschen Gesellschaften *Ruhrgas* und *BASF*. Das größte gemeinsame Projekt, dessen Realisierung schon begonnen hat, ist der Bau der neuen transkontinentalen Gasleitung Jamal-Deutschland. Für die Erneuerung des gesamten bestehenden Netzes russischer Gasleitungen, das sich in einem kritischen Zustand befindet, werden Mittel in Form von Krediten vor allem durch die Weltbank und die EBRD bereitgestellt. Die europäische Geschäftswelt hält sich mit großen Investitionen noch zurück.

Mit Investitionen in die verarbeitende Industrie, die Konversion und die Entwicklung der Infrastruktur sieht es noch schlechter aus. Insgesamt ist die Situation absolut unbefriedigend. Nach jüngsten Angaben von Regierungschef Viktor Tschernomyrdin sind in den vergangenen vier Jahren 6,7 Mrd. Dollar in die russische Wirtschaft investiert worden.³⁷ Zum Vergleich: Das Volumen der direkten ausländischen Investitionen in die Wirtschaft der Länder Ostmitteleuropas betrug in den letzten fünf Jahren 27,1 Mrd. Dollar.³⁸ Die Ursachen für den Widerwillen ausländischer Investoren gegen Geschäftsbeziehungen mit Rußland sind allgemein bekannt: wirtschaftliche und politische Instabilität, inadäquate Gesetzgebung zu ausländischen Investitionen, unterentwickelte Infrastruktur und hohe Kriminalität.

Das Problem der Investitionen ist, wie es scheint, zu einem kritischen Punkt in den Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen geworden, wobei auch innerhalb der russischen Gesellschaft eine Polarisierung der Ansichten zu dieser Frage stattgefunden hat. Die politische Opposition betreibt hauptsächlich Demagogie: Sie wirft dem Westen vor, er wolle nichts zur Erneuerung der russischen Industrie beitragen, während sie ihn gleichzeitig beschuldigt, Rußland "unterjochen" zu wollen. In Unternehmerkreisen haben sich zwei Gruppen herausgebildet, von denen die eine an Zusammenarbeit mit westlichen Investoren interessiert ist, während die andere in diesen hochgefährliche Konkurrenten sieht.

Der von den Anhängern der Reformen und der Zusammenarbeit mit den entwickelten Ländern unterstützte Kurs des Präsidenten und der Regierung ist auf die Heranziehung ausländischer Investitionen ausgerichtet. Die Regierung setzt sich zum Ziel, deren Volumen schon in der nächsten Zukunft auf 5-6 Mrd. Dollar jährlich zu steigern und zu Beginn des kommenden Jahrhunderts auf 10-15 Mrd. Dollar, d.h. auf 10 Prozent aller Kapitaleinlagen in die Wirtschaft statt der

³⁴ Segodnja, 29.12.1995.

³⁵ Finansovye izvestija (Moskau), 27.3.1996, S. III.

³⁶ Izvestija (Moskau), 23.12.1995; Segodnja, 16.3.1996.

³⁷ Finansovye izvestija, 25.1.1996, S. I.

³⁸ Finansovye izvestija, 29.3.1996, S. V.

heutigen 2 Prozent. Allmähliche Fortschritte bei der wirtschaftlichen Stabilisierung, die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ausländischer Investoren sowie einige andere Maßnahmen der Regierung haben eine positive Rolle gespielt. Positiv ist auch die aktive Unterstützung der Wirtschaftspolitik der russischen Regierung durch so einflußreiche Organisationen wie IWF, Weltbank und EBRD. 1995 überstieg das Volumen der direkten Investitionen in die russische Wirtschaft erstmals die 2 Mrd.-Dollar-Grenze. Einige westliche Experten sagen eine weitere Steigerung voraus. So werden nach einer Prognose der Forschungsgruppe "Economist Intelligence Unit" die direkten ausländischen Investitionen in die Wirtschaft Rußlands im Zeitraum 1996-2000 ungefähr 27 Mrd. Dollar betragen.³⁹

Im Prinzip könnte man solche Steigerungen als ersten Erfolg werten, der eine weitere Zunahme westlicher, u.a. auch europäischer Investitionen verheißt. Aber der Erfolg ist nicht garantiert. Das laufende Jahr ist jedenfalls wegen der langen, durch besorgte Erwartungen des Ausgangs der Präsidentschaftswahlen bedingten Pause praktisch verloren. Jetzt hängen die Perspektiven der ausländischen Investitionen davon ab, wie schnell die Regierung die negativen Folgen der freigebigen Wahlkampffinanzierung in den Griff bekommt und die Lösung solcher Probleme wie der Steuerreform, der Stimulierung des Wirtschaftswachstums, der Verbesserung der Gesetzgebung über ausländische Investitionen usw. in Angriff nimmt. Kaum zu rechnen ist mit einer explosionsartigen Zunahme ausländischer Investitionen. Das verhindern die Verknöcherung und Korruptiertheit der russischen Bürokratie, die Kriminalität u.ä. Aber eine allmähliche Zunahme des Stroms ausländischer Investitionen in die Wirtschaft Rußlands scheint durchaus wahrscheinlich.

Sonstige Gebiete der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Wie schon erwähnt, werden im APZ über 30 Gebiete wirtschaftlicher Zusammenarbeit genannt. Ihrem Charakter nach lassen sie sich in mehrere Gruppen zusammenfassen: einzelne (praktisch alle wesentlichen) Sektoren der Wirtschaft; Wissenschaft und Technologie; Bildung und berufliche Schulung; regionale Entwicklung und Soziales; Unterstützung für die Entwicklung des kleinen und mittleren Gewerbes; Wirtschaftsgesetzgebung; Standardisierung und Statistik.

In den weitaus meisten Bereichen gibt es keine Probleme, die zu Spannungen in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland führen könnten. Es gibt aber eine Vielzahl praktischer Schwierigkeiten, die die Entwicklung der Zusammenarbeit bremsen werden. Solche Schwierigkeiten sind u.a.: Mangel an Mitteln, die die EU, ihre Mitgliedstaaten und vor allem Rußland für konkrete Projekte bereitstellen können, sowie ineffektive Nutzung dieser Mittel; bürokratischer Kleinkrieg, wenn Entscheidungen nötig sind, und zwar sowohl in Moskau als auch in Brüssel; unzureichende Ausarbeitung konkreter Projekte der Zusammenarbeit; Fehlen von Ausrüstungen und Unterentwicklung der Infrastruktur; Fehlen einschlägiger Erfahrungen bei den russischen und europäischen Teilnehmern an gemeinsamen Projekten, wobei es den ersteren an Kenntnissen der Marktwirtschaft und der Theorie und Praxis des Managements fehlt und die letzteren die Spezifik des Landes und der Region, wo das Projekt realisiert wird, häufig nicht verstehen. Angesichts dieser und anderer Schwierigkeiten ist zu erwarten, daß sich die Zusammenarbeit ziemlich langsam entwickeln wird. Dennoch kann der Gesamteffekt der Zusammenarbeit gegen Ende der Laufzeit des APZ bedeutend sein, sowohl was die erreichten realen Ergebnisse als auch die gesammelten Erfahrungen angeht.

Besonders drei Gebiete sind zu nennen, in denen es zu Spannungen in den Beziehungen zwischen Rußland und der EU kommen kann. Zwei von ihnen - die Raumfahrt und der Bereich

³⁹ Ebenda.

Wissenschaft und Technologie - sind empfindlich für das nationale Prestige Rußlands, das dritte - der Umweltschutz - macht den europäischen Ländern erhebliche Sorge.

In der Raumfahrt will Rußland seine Position als eine der zwei führenden Forschungsmächte erhalten, und es will stärker an kommerziellen Satellitenstarts beteiligt werden. Der europäische Partner Rußlands bei den Forschungen und zugleich Konkurrent bei den Starts ist die Europäische Weltraum-Agentur (ESA). Vermutlich bleibt dieser doppelte Charakter der Beziehungen auch in der Zukunft erhalten, und die scharfe Konkurrenz bei der kommerziellen Nutzung des Weltraums kann Vereinbarungen auf der politischen Ebene erforderlich machen.

Was den Bereich Wissenschaft und Technologie angeht, so reagiert die russische Öffentlichkeit schmerzhaft auf den sogenannten "brain drain". Das schafft einen negativen emotionalen Hintergrund bei der Diskussion von Problemen der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen Rußland und den westeuropäischen Ländern. Weitere Schwierigkeiten bestehen im Zusammenhang mit dem Schutz geistigen Eigentums, mit dem Geschäftsgeheimnis und mit Motiven der nationalen Sicherheit. Dennoch entwickelt sich die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet, wenn auch ihre Größenordnung wegen der Unregelmäßigkeit und Unvollständigkeit der Informationen schwer einzuschätzen ist. Sehr interessant ist die Tatsache, daß bei den ausländischen Investitionen der Anteil der Beiträge für Wissenschaft und wissenschaftliche Dienstleistungen steigt. Laut Angaben für die ersten neun Monate 1995 wurden in diesen Bereich 127,5 Mio. Dollar investiert, d.h. 8,1 Prozent aller Investitionen.⁴⁰ Diese Zahl nimmt sich zwar bescheiden aus, aber die Tendenz zur Zunahme der Investitionen in die russische Wissenschaft ist an sich ein wichtiges Symptom für Fortschritte auf diesem Gebiet der Zusammenarbeit.

Schließlich das Problem der Umwelt: Nach Tschernobyl und nach der Veröffentlichung von Zahlenangaben zum erschreckenden Zustand der Umwelt in den meisten Regionen Rußlands, vor allem im europäischen Teil, zeigen sich die Öffentlichkeit und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten extrem besorgt und am Ausbau der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet interessiert. Diese Zusammenarbeit kommt allmählich zustande. Ohne Zweifel wird Europa die Regierung Rußlands ständig bedrängen und volle Auskunft über den Zustand der Umwelt und die Aktivierung der Umweltpolitik verlangen.

Die TACIS-Programme

Einen besonderen Platz in der Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland nehmen die Programme für technische Hilfe für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States - TACIS) ein. Diese Programme sollen vor allem dazu beitragen, daß in Rußland und den anderen GUS-Staaten westeuropäisches Know-how in den verschiedenen Sektoren der Marktwirtschaft und der Verwaltung auf gesamtstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene angewandt wird. Die Bedeutung dieser Tätigkeit kann kaum hoch genug eingeschätzt werden, denn der Mangel an Kenntnissen auf diesem Gebiet ist eines der Haupthindernisse für Fortschritte Rußlands auf dem Weg wirtschaftlicher und politischer Reformen.

Die Entscheidung über die Einrichtung eines Systems technischer Hilfe wurde in Brüssel im Dezember 1990 getroffen, und im folgenden Jahr wurde mit der Durchführung des ersten Programms begonnen. Nach dem Auseinanderbrechen der UdSSR wurden zwei Programme technischer Hilfe für Rußland für 1992 bzw. 1993-95 in Kraft gesetzt. Im Zeitraum 1991-1995

⁴⁰ Finansovye izvestija, 12.1.1996, S. II.

wurden für die Durchführung der Programme 792 Mio. ECU bereitgestellt; diese Mittel wurden für die Ausarbeitung und Durchführung von ungefähr 2000 konkreten Projekten verwendet.⁴¹

Ursprünglich wurden fünf Bereiche technischer Hilfe als vorrangig ausgewählt: Produktion und Verteilung von Lebensmitteln, Energetik (einschließlich nuklearer Sicherheit), Transport, Dienstleistungen im Finanzsektor sowie Ausbildung. In der Praxis aber sind die TACIS-Programme schon weit über diesen Rahmen hinausgegangen und erstrecken sich auf solche Bereiche wie Privatisierung, Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe, Schaffung einer marktwirtschaftlichen Infrastruktur, Organisation eines Dienstes zur sozialen Anpassung und Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsprozeß, Verbesserung der Struktur und der Arbeit der örtlichen Verwaltungen usw. Eingeführt wurde das Sonderprogramm TACIS-Demokratie, dessen Ziel die Verbreitung von Wissen über das System der Institutionen der repräsentativen Demokratie, über das Zusammenwirken der drei Gewalten, über den Schutz der Menschenrechte u.ä. ist.

Im Verlauf der Durchführung der TACIS-Programme sind Mängel und Fehler zutage getreten, die sowohl in Rußland als auch in der EU Kritik ausgelöst haben. Aber es wäre unvernünftig, bei dieser Kritik von Maximalforderungen auszugehen. Man kann nur hoffen, daß die bei der Zusammenarbeit gemachten Erfahrungen es gestatten werden, die Effektivität des am 29. Januar 1996 vom Rat der EU bestätigten neuen TACIS-Rahmenprogramms für 1996-1999 zu verbessern und zu erhöhen. Die Finanzmittel dafür sind auf 2224 Mio. ECU erhöht worden, wovon etwa 60 Prozent für Rußland vorgesehen sind.⁴²

Kulturelle Zusammenarbeit

Die kulturelle Zusammenarbeit wird durch bilaterale Abkommen zwischen den EU-Staaten und Rußland geregelt. Möglicherweise aus diesem Grund ist ihr im APZ ein Abschnitt gewidmet, der nur einen einzigen Artikel von allgemeinem Charakter enthält (Titel IX, Art. 85).

Sicher liegt die Bedeutung kultureller Zusammenarbeit nicht darin, einen direkten und schnellen Beitrag zur Entwicklung der politischen Partnerschaft zu leisten - das wäre ein allzu pragmatischer Ansatz. Doch auf lange Sicht kommt den kulturellen Verbindungen eine einzigartige Rolle bei der Schaffung eines neuen Klimas in den Beziehungen zwischen den Völkern Rußlands und Europas zu. Das ist besonders für die jungen Generationen wichtig. In der heutigen Situation ist die Bedeutung der kulturellen Zusammenarbeit aber auch dadurch bestimmt, daß sie am wenigsten von der schwankenden Konjunktur der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen abhängig ist und nicht die gewaltigen Mittel verlangt, die für gemeinsame Industrieprojekte und für Hilfe beim Umbau der russischen Wirtschaft erforderlich sind.

In der Praxis entwickelt sich die kulturelle Zusammenarbeit durch die Initiative einer Vielzahl von Organisationen (Verbände von Kunstschaffenden, Universitäten, Museen, Bibliotheken, wissenschaftliche Vereinigungen usw.), dank persönlichen Einsatzes vieler tausender Menschen und durch freiwillige Hilfe von seiten der Geschäftswelt. Diese vielfältige Tätigkeit läßt sich schwer quantifizieren, und die Größenordnung der russisch-europäischen Kulturverbindungen läßt sich nicht in irgendwelchen summarischen Werten darstellen. In jedem Falle entwickeln sie sich sehr intensiv, und dazu trägt ein gegenseitiges Wollen auf beiden Seiten bei. Davon zeugen auch die persönlichen Erfahrungen des Verfassers, der an der Entwicklung von Verbindungen

⁴¹ Evropa. Žurnal Evropejskogo Sojuza (Moskau), Nr. 6/1995, S. 6; TACIS, Newsletter of the TACIS Information Office, Brüssel, Nr. 7, August 1995, S. 5.

⁴² Europe. Agence internationale d'information pour la presse.

zwischen Geisteswissenschaftlern, zwischen russischen und europäischen Universitäten u.a. beteiligt ist.

Mit Blick auf die wichtige Bedeutung der kulturellen Zusammenarbeit könnten der Rat und die Kommission der EU, ohne die Kompetenzen der nationalen Regierungen anzutasten, gemeinsam mit russischen Stellen zusätzliche Maßnahmen zur weiteren Aktivierung der Verbindungen auf diesem Gebiet ergreifen. So wäre es beispielsweise zweckmäßig, ein Rahmenprogramm zur Entwicklung der kulturellen Zusammenarbeit zu erarbeiten und zu verabschieden sowie eine Konferenz über Probleme der kulturellen Verbindungen unter Beteiligung von Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen ins Auge zu fassen. Von Zeit zu Zeit könnten Probleme der kulturellen Zusammenarbeit auch Gegenstand des politischen Dialogs auf höchster Ebene sein.

Schlußbemerkungen

Wie die vorstehende Analyse zeigt, werden sich die russisch-europäischen Beziehungen langsam entwickeln, dabei auf große Schwierigkeiten stoßen und gelegentlich von Pausen und schweren Differenzen begleitet sein. Das wird hauptsächlich vom Gang der Ereignisse in Rußland abhängen.

Die EU und der Westen insgesamt verfügen nur über begrenzte Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die innere Situation in diesem riesigen Land. Dennoch hat der Westen diese Möglichkeiten noch nicht voll genutzt. Dieser Meinung sind insbesondere auch die Verfasser des für die Trilaterale Kommission ausgearbeiteten und im Juni 1995 veröffentlichten Berichts "Rußland einbinden" ("Engaging Russia"). Bei der Definition ihres Ansatzes unterstreichen sie ihren Gegensatz zu dem "nach unserer Ansicht zu einem guten Teil unzureichenden und sporadischen Engagement der trilateralen Politik gegenüber Rußland und den anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion seit 1991. ... Die Autoren haben unterschiedliche Ansichten darüber, wie wahrscheinlich ein durchschlagender Erfolg der russischen Reform auf lange Sicht sein wird und ob es in den nächsten 3 bis 5 Jahren weitere Fortschritte geben wird. Differenzen gibt es auch über einige politische Rezepte. Aber wir glauben, daß die positiven Trends in Rußland stark genug sind, um die von uns vorgeschlagene Strategie der Einbeziehung zu rechtfertigen, und wir teilen die Auffassung, daß es das Ziel der trilateralen Politik sein sollte, diese positiven Trends zu verstärken und größeren Kehrtwendungen vorzubeugen."⁴³

Einige Aktionen des Westens aus der jüngsten Zeit - etwa die Unterzeichnung und Inkraftsetzung des Vorläufigen Handelsabkommens zwischen der EU und Rußland, die Aufnahme Rußlands in den Europarat, die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland in Bosnien, der neue IWF-Kredit in Höhe von über 10 Mrd. Dollar - können als reale Beweise für das Streben nach einem Ausbau der Zusammenarbeit mit Rußland gelten. Daneben muß die Situation nüchtern gesehen werden: Spektakuläre Durchbrüche kann es in diesen Beziehungen nicht geben, und der einzig mögliche Ansatz dürfte die wohlbekannteste Strategie nach dem Prinzip "Schritt für Schritt" sein. Im Westen kann es die EU sein, die die wichtigste Rolle bei der Verwirklichung dieser Strategie spielt. Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit schafft sehr weitgehende rechtliche, politische und wirtschaftliche Rahmen für stärkeres gegenseitiges Verständnis, Annäherung und gemeinsame Aktionen der Vertragsparteien sowie für eine aktivere Beteiligung Rußlands am Aufbau der "europäischen Architektur".

⁴³ R. Blackwill/R. Braithwaite/A. Tanaka, Engaging Russia. A Report to the Trilateral Commission: 46. New York, Paris, Tokyo. Published by the Trilateral Commission, 1995, S. 137.

Wenn man darüber nachdenkt, was zur Realisierung der vorhandenen Möglichkeiten zu tun ist, dann sind zwei miteinander zusammenhängende Aspekte dieser Aufgabe zu beachten:

Erstens müssen die Anstrengungen auf die Gebiete konzentriert werden, auf denen sich schon in kurzer Zeit praktische Resultate erzielen lassen. In diesem Zusammenhang muß an die Absicht der Europäischen Kommission erinnert werden, im ersten Halbjahr 1996 ein solches Aktionsprogramm zur Realisierung des APZ auszuarbeiten.⁴⁴ Für die Ausarbeitung eines solchen Programms setzen sich auch einige russische Wissenschaftler und Politiker ein.

Zweitens muß in den russisch-europäischen Beziehungen ein günstigeres psychologisches Klima angestrebt werden. Die öffentliche Meinung in Europa und Rußland hat eine Periode der Euphorie durchgemacht, die schnell verflogen und dem Schock wechselseitiger Enttäuschungen gewichen ist. Jetzt liegt das Problem darin, ob es der öffentlichen Meinung gelingt, den nächsten Schritt zu tun: zur Abkehr von der "Schwarz-weiß"-Wahrnehmung der Realitäten und hin zum Verständnis dafür, daß die Zusammenarbeit langwieriger Anstrengungen und unendlicher Geduld bedarf. Eine sehr wichtige Rolle haben dabei die wissenschaftlichen Kreise, die Nicht-Regierungsorganisationen und die Massenmedien zu spielen.

Niemand kann heute garantieren, daß die Partnerschaft zustandekommt. Aber kann irgend jemand im Ernst die Rolle einer Cassandra spielen wollen? Am Ende des 20. Jahrhunderts hat die Geschichte die Chance geboten, ein friedliches, demokratisches und einheitliches Europa zu schaffen. Diese Chance muß voll genutzt werden.

⁴⁴ Evropejskij obzor. Ežemesjačnyj bjulleten' informacii o Evropejskom Sojuze. Brüssel, Nr. 27, Dezember 1995, S. 1.

Jurij Borko

Russia and the European Union: the Prospects for Partnership

Bericht des BIOst Nr. 36/1996

Summary

Introductory Remarks

In December 1991, a new era began in relations between Europe and post-communist Russia. Many statements by politicians and documents signed spoke of these relations eventually becoming a partnership. While much has already been achieved in this direction, it has also become evident that the road to partnership is longer and more difficult than it at first seemed. Today, it is still not clear whether this goal will be successfully attained or whether a historic opportunity will be missed.

This report describes the chances and problems arising in connection with the Treaty on Partnership and Co-operation (TPC) signed between Russia and the European Union on 24 June 1994 and examines various scenarios for the future development of relations between Russia and the European Union.

Findings

1. The TPC is the most important agreement to be concluded between post-communist Russia and Western countries and may make a major contribution to the establishment of a new "European architecture." The opportunities for putting its provisions into practice over the next ten years are limited, however, and the chances of establishing genuinely partner-like relations problematic given that negative as well as positive factors are at work here.
2. Among the negative factors hindering the establishment of partner-like relations is the two-hundred-year-old discussion about whether Russia is really part of Europe. A multitude of views, ranging from those of staunch "Westernisers" to extreme forms of "Eurasianism," make Russian policy towards Europe liable to fluctuate. Problems also arise out of geopolitical issues, such as NATO's eastward expansion, which Russia perceives as a threat to its national security. At the same time, it is precisely security considerations that provide a strong impetus for the development of co-operation between Russia and the European Union. These include the consolidation of peace and security in Europe, the overcoming of economic, social and political instability in the post-communist countries and peace-creation measures in zones of ethnic conflict. Of crucial importance for the realisation of the partnership concept is Russia's progress along the road to a market economy and democracy.
3. In view of the contradictory factors involved there are three scenarios according to which relations between Russia and the European Union might develop over the next ten to fifteen years: confrontation, pragmatic co-operation under the conditions of a "cold peace" and

genuine partnership. A fourth scenario, namely, Russia's participation in European integration can be ruled out for economic, social and geopolitical reasons.

- a) *Confrontation*: a resurgence of confrontation would constitute the worst of the three scenarios. It would be unavoidable if extreme political forces of a nationalistic complexion came to power or if there were a revival of Soviet-communist power. At present this scenario is less probable than the other two but should not be ruled out in the event of a new crisis or of ethnic separatism like that in Chechnya spreading to other areas.
 - b) *Pragmatic co-operation or a "cold peace"*: the background to this scenario is the fact that best organised segments of Russian society - the well-established state apparatus and the business world connected with it as well as broad sectors of the population that have already adapted to the market and the new political system - reject extremism and favour stability and the evolutionary development of the country. This was confirmed by the presidential elections.
 - c) *Partnership* would be the optimal variant for both sides and they are working actively to achieve this (the signing of an interim trade agreement between the European Union and Russia, the ratification of the TPC by most member-states of the European Union, the passing of the "Strategy for Relations between the European Union and Russia," Russia's joining the Council of Europe). For the present, however, partnership is still only a goal rather than a reality. And in order to achieve this goal it is necessary to establish mutual trust. Agreement must be reached concerning the most important aspects of European security and experience must be gathered regarding practical co-operation in the international arena.
4. The results of the presidential elections mean that a majority of Russian citizens have decided in favour of a strengthening of stability and a state of law and a continuation of peaceful reforms within the framework of the new economic and political system and that the chances have become better for realising the TPC and the concepts of partnership on which it is based. Nevertheless, the difficulties and obstacles remain. There will be no spectacular "breakthrough" in Russian-European relations but rather a "step by step" development.

No-one can guarantee that partnership will become a reality. But the chance to create a peaceful and democratic Europe can and must be used.