

Partnerschaft mit Rußland: Chancen und Probleme der EU-Anbindungsstrategie

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (1996). *Partnerschaft mit Rußland: Chancen und Probleme der EU-Anbindungsstrategie*. (Berichte / BIOst, 43-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42657>

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
2	
Frische Impulse für die Zusammenarbeit
6	
Der Partnerschaftsvertrag als zentrales Element westlicher Anbindungs- strategie
6	
Rußlands Außenpolitik: Von der "romantischen Phase" zur Betonung des Großmachtstatus
8	
Schwerpunkte des politischen Dialogs
10	
Aspekte wirtschaftlicher Partnerschaft
13	
Fazit und Ausblick
16	
Summary
18	

15. September 1996

Heinz Timmermann

Partnerschaft mit Rußland

Chancen und Probleme der EU-Anbindungsstrategie

Bericht des BIOst Nr. 43/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Rußland entwickelte Brüssel eine Reihe von Initiativen, um noch vor Ratifizierung des "Vertrags über Partnerschaft und Kooperation" zwischen der EU und Rußland die Beziehungen möglichst eng zu gestalten und dem Wahlkämpfer Jelzin den Rücken zu stärken. Bei allen Problemen im Verhältnis zu Rußland - genannt sei beispielsweise Moskaus Vernichtungskrieg in Tschetschenien - schien ein Sieg Jelzins für die Partnerschaft vorteilhafter als ein Erfolg des linksnationalistischen Blocks um KP-Chef Sjuganow. Denn während eine Wiederwahl Jelzins die Perspektive für weiteren Wandel in Richtung auf Konsolidierung und Stabilisierung eines reformorientierten Rußland sowie auf partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen wenigstens offenzuhalten versprach, schreckte für den Fall eines Sieges Sjuganows die Aussicht auf neue ideologische Richtungskämpfe, auf politisch-ökonomische Instabilitäten und auf eine Verschärfung antiwestlicher Akzente. Die Ergebnisse der Richtungswahl zeigen, daß Rußland für weiteren Reformwandel und damit für eine Partnerschaft zumindest offenbleibt. Der vorliegende Bericht untersucht Chancen und Probleme in den Beziehungen zwischen der EU und Rußland, wobei er sich auf amtliche Dokumente beider Seiten sowie auf Analysen aus Wissenschaft und Publizistik stützt.

Ergebnisse

1. Der Partnerschaftsvertrag wurde aus einer komplementären Interessenlage heraus entwickelt. Aus Brüsseler Sicht bilden die EU und Rußland "die beiden Hauptmächte Europas", wobei Rußland als ein für die Sicherheit des Kontinents zentraler Faktor charakterisiert und auf sein großes Wirtschafts-, Handels- und Wissenschaftspotential verwiesen wird. Eine erfolgreiche Systemtransformation und Wirtschaftssanierung Rußlands würde das Land für seine Nachbarn zu einem berechenbaren Stabilitätspartner machen und die Bestrebungen der EU erleichtern, in einem abgestuften Vorgehen die europäischen Integrationsräume nach Osten zu erweitern. Umgekehrt würde ein schwaches, zerrissenes oder gar zerfallendes Rußland unter vielen Aspekten die Sicherheit in Osteuropa und damit indirekt auch in Westeuropa in hohem Maße gefährden. Für Rußland seinerseits bildet die EU den wichtigsten Bezugspunkt für eine erfolversprechende Entwicklungs- und Transformationspartnerschaft, die zugleich einer befürchteten Ausgrenzung des Landes aus den europäischen Integrationsprozessen entgegenwirkt.
2. Trotz dieser wechselseitigen Interessenkonvergenzen entwickelten sich die Beziehungen zwischen der EU und Rußland bislang jedoch zähflüssiger, als man 1992, zu Beginn der Verhandlungen über den Partnerschaftsvertrag, hätte vermuten können. Der tiefere Grund hierfür liegt zweifellos darin, daß sich nach den hochgespannten Erwartungen auf beiden Seiten

mittlerweile Ernüchterung eingestellt hat. Im Westen war man davon ausgegangen, daß sich Rußland nach einer Phase erfolgreicher Systemtransformation und zügigen Strukturwandels mehr oder weniger problemlos in den Rahmen der liberal-demokratischen Staaten, ihr Wertesystem, ihre Wirtschaftsmechanismen und ihren internationalen Kontext einordnen werde. Als dies so nicht eintrat und Rußland Abschied von der "romantischen Phase" (Ex-Außenminister Kosyrew) seiner vorrangig europäisch-atlantisch geprägten Außenpolitik nahm, machten sich im Westen Verwirrung und Enttäuschung breit. Umgekehrt hatte man in Moskau offensichtlich die Fähigkeit und die Bereitschaft des Westens überschätzt, die Reformprozesse in Rußland massiv zu unterstützen - wobei in Moskau leicht übersehen wurde und wird, daß es in der widersprüchlichen Transformationsperiode oft an eigener Fähigkeit zu wirkungsvoller Absorption westlicher Hilfsprogramme mangelt. Die Perzeption westlicher Politik als Versuch, Rußland durch Verweigerung massiver Wirtschaftsförderung und wirkungsvoller Integration in die Weltwirtschaft kleinzuhalten, hat ganz wesentlich zu neuen Akzentsetzungen in der Außenpolitik Rußlands beigetragen und das Streben seiner Eliten gefördert, das Land als eigenständige Großmacht und kulturelles Zentrum mit spezifischen Interessen und Ambitionen gegenüber der Außenwelt zu konstituieren.

3. Für die EU richtet sich das politische Interesse darauf, Rußland parallel zur Einbindung der ostmitteleuropäischen Staaten in die Gemeinschaft vertraglich als unverzichtbaren Bestandteil des europäischen Raums zu verankern. Das Partnerschaftsabkommen wurde daher etwa zeitgleich mit den Europa-Abkommen der Ostmitteleuropäer ausgehandelt und von seiner Struktur her ähnlich gefaßt wie die Assoziationsverträge mit den Staaten Ostmitteleuropas und des Baltikums. Dieses parallele Herangehen dürfte ein wichtiger Grund dafür gewesen sein, daß Moskau bislang keine Einwände gegen die Perspektive einer Mitgliedschaft dieser Länder in der EU geltend machte. In die gleiche Richtung zielte eine Reihe weiterer Impulse der EU: die Ermunterung an die Beitrittskandidaten, trotz aller historischer Belastungen ein kooperatives Verhältnis zu Rußland zu suchen; das Streben, die Zusammenarbeit zwischen den GUS-Staaten zu stimulieren; die Förderung regionaler Kooperation unter Einbeziehung Rußlands.
4. So nehmen die EU und Rußland auf jeweils spezifische Weise starken Einfluß auf die Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer - in dem Bewußtsein darüber, daß Konflikte über innere Entwicklungen und internationale Zuordnung der Staaten in dieser "Grauzone" dagegen die Ansätze zur Partnerschaft beschädigen müßten. Dabei rückte für die EU seit 1995 die Frage in den Vordergrund, wie sie zum Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa beitragen und sich in die kontroverse Diskussion um die NATO-Öffnung nach Osten einschalten könnte. In Brüssel wuchs die Sorge darüber, daß eine gegen den Willen Rußlands erfolgende Einbeziehung ostmitteleuropäischer Länder in die Atlantische Allianz Moskau dazu veranlassen könnte, seinerseits die Partnerschaft mit der EU einzufrieren. Daher sieht die EU eine wichtige Aufgabe darin, einer Verengung der Beziehungen Rußlands zum Westen auf die Sicherheitsdimension entgegenzuwirken und sie durch einen intensiven politischen Dialog und durch dichte Wirtschaftsbeziehungen wirkungsvoll einzurahmen.
5. Im Wirtschaftsbereich liegt das Hauptinteresse Rußlands beim Ausbau seiner Beziehungen zur EU darin, durch Konstituierung einer engen Vertragspartnerschaft in den europäischen Wirtschaftsraum einbezogen zu werden. Denn da sich die EU für die übrigen Staaten der Region zu einem Magneten entwickelte, mußte Rußland befürchten, von den europäischen Integrations- und Kooperationsprozessen de facto abgekoppelt zu werden. Immerhin ist die EU der bei weitem größte Handelspartner Rußlands: 1995 entfielen rund 60 Prozent seines Au-

Benhandelsumsatzes auf europäische Staaten, darunter 40 Prozent auf die EU. Die EU, die ihrerseits nur rund 3 Prozent ihres Außenhandels mit Rußland abwickelt, kam den Bestrebungen Rußlands nach wirtschaftlicher Anbindung weit entgegen. So verpflichtete sie sich im Partnerschaftsvertrag, zur "schrittweisen Integration der Russischen Föderation in einen großen Raum der Zusammenarbeit in Europa beizutragen".

6. Trotz der Übereinstimmung in der Grundrichtung hat der Partnerschaftsvertrag die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Rußland bislang jedoch nicht wesentlich stimulieren können - im Grunde stellt es einen Wechsel auf eine fernere Zukunft dar. Zwar knüpfen beide Seiten nach wie vor große Hoffnungen auf die Wirtschaftspartnerschaft, doch gibt es zunehmend auch Kritik. So klagt die russische Seite darüber, daß die EU trotz der Anerkennung des Übergangscharakters der russischen Wirtschaft bei Dumpingverfahren komparative Vorteile Rußlands nicht genügend in Rechnung stellt und das Land damit weiterhin diskriminiert. Umgekehrt bemängelt Brüssel, daß Rußland seit 1994 die Zölle für eine Reihe von Produkten aus der EU an hob und den Handel durch Verlangen von Testaten und Zertifikaten zusätzlich erschwert.
7. Tatsächlich würde eine raschere wechselseitige Marktöffnung der Implementierung des Partnerschaftsvertrags sicher frische Impulse geben und somit auch seine politische Wirkung erhöhen. Doch sind erhebliche Zweifel angebracht, ob dies gelingen wird. Angesichts des Trends zum Schutz eigener Grundstoffe und Produkte in sensiblen Bereichen (Textil, Stahl, Nuklearmaterial, Aluminium etc.) wird die EU Rußland voraussichtlich nur begrenzt entgegenkommen. Umgekehrt stellt sich an Rußland die Frage, ob seine Führung die Balance zwischen Marktöffnung und Protektionismus einhalten wird - eine Balance, die die Normen des Partnerschaftsvertrags respektiert und zugleich die Wirtschaft vor ruinösem ausländischem Wettbewerb bewahrt. Diese Frage ist auch nach dem Wahlsieg des Reformlagers um Präsident Jelzin keineswegs entschieden. Vieles spricht sogar dafür, daß Rußland den Schutz einheimischer Industrien künftig eher weiter verstärken wird.
8. Vor diesem Hintergrund hat die EU Rußland eine enge industrielle Kooperation angeboten sowie - außerhalb des Partnerschaftsvertrags - das TACIS-Programm zur technischen Hilfe für die Länder der GUS entwickelt, aus dessen Mitteln von rund 500 Mio. ECU jährlich Rußland nahezu 60 Prozent erhält. Das Know-how-Programm zielt auf Unterstützung der Wirtschaftsreformen, auf Modernisierung der Verwaltung und auf Förderung demokratischer Strukturen (wobei synergetische Effekte durch Zusammenarbeit mit dem Europarat angestrebt werden). Vor allem aber will es dazu beitragen, bessere Voraussetzungen für die angestrebte Industriekooperation zu schaffen und die Bereitschaft ausländischer Unternehmen zu Investitionen im Lande zu stimulieren. Aus einer Reihe von Gründen hält sich der Zufluß von Auslandskapital, der für eine Modernisierung der russischen Wirtschaft unverzichtbar ist, bisher jedoch in engen Grenzen.
9. So wird es auf beiden Seiten großer Anstrengungen bedürfen, um die Partnerschaft zwischen der EU und Rußland mit Leben zu erfüllen. Angesagt ist eine nüchterne, pragmatisch ausgerichtete Politik, bei der sich beide Seiten nicht überfordern dürfen und mögliche Differenzen und Rückschläge einkalkulieren müssen. Der Partnerschaftsvertrag legt für fruchtbare Beziehungen solide Grundlagen, konstituiert jedoch noch nicht die Partnerschaft selbst. Diese würde - bei einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Verständnis - weitgehende Übereinstimmung in den Grundwerten und Prinzipien der politischen Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge wirtschaftliche Verflechtungen sowie ständigen Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen voraussetzen. Bis dahin ist es noch ein weiter Weg, und es ist keineswegs ausgemacht, ob ihn Rußland dauerhaft begehen wird.

10. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom Juni/Juli 1996 haben jedoch zugleich unterstrichen, daß Rußland für weiteren Reformwandel und damit für eine Partnerschaft mit der EU zumindest offenbleibt. Dies gilt um so mehr, als sich die Perspektive einer Beendigung des - die wechselseitigen Beziehungen schwer belastenden - Tschetschenienkriegs abzeichnet. Wie die positiven Reaktionen aus Brüssel und den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten zeigen, werden die jüngsten Ereignisse in Rußland von den Europäern als Chance und Aufforderung gewertet, Moskau durch umfassende Kooperationsangebote weitere Anreize zur schrittweisen Implementierung des Partnerschaftsvertrags zu bieten.

Frische Impulse für die Zusammenarbeit

Im Dezember 1995, noch vor den Wahlen zur russischen Staatsduma, ratifizierte das Europäische Parlament den Vertrag EU-Rußland über "Partnerschaft und Kooperation", den die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission im Juni 1994 nach 18monatigen zähen Verhandlungen gemeinsam mit Präsident Jelzin auf Korfu unterzeichnet hatten.¹ Zwar kann der Vertrag erst dann in Kraft treten, wenn er von den Parlamenten sämtlicher 15 EU-Mitglieder sowie von der Staatsduma in Moskau verabschiedet worden ist (dieser Prozeß dürfte frühestens im Jahre 1997 abgeschlossen sein; bis Juli 1996 hatten erst sechs der 15 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert).

Gerade deshalb hat die EU jedoch weitere flankierende und ergänzende Initiativen ergriffen, um den Beziehungen zu Rußland bereits vor der Vertragsratifizierung frische Impulse zu geben. Hierzu gehören: die Ausarbeitung eines Strategie-Papiers "Die Europäische Union und Rußland: Die zukünftigen Beziehungen", in dem die Zukunftsaufgaben des wechselseitigen Verhältnisses aus EU-Sicht umrissen werden (November 1995)²; die Ratifizierung des Interimsabkommens, mit dem die handelspolitischen Teile des Partnerschaftsvertrags, für die die Kompetenz allein in Brüssel liegt, vorab in Kraft gesetzt werden (Februar 1996); sowie die Verabschiedung eines "Aktionsplans", der die Aufgaben für die kurz- und mittelfristige Zusammenarbeit EU-Rußland absteckt (Juni 1996).³

Der Partnerschaftsvertrag als zentrales Element westlicher Anbindungsstrategie

Die rasche Folge von Initiativen der EU war einerseits gewiß taktisch motiviert: Sie fügten sich ein in das Bestreben des Westens, in einem abgestimmten Vorgehen das Jelzin-Lager zu unterstützen (Staatsduma-Wahlen im Dezember 1995) und dem bisherigen Amtsinhaber für seine Wiederwahl den Rücken zu stärken (Präsidentschaftswahlen im Juni/Juli 1996). Bei allen Problemen im Verhältnis zu Rußland - genannt sei beispielsweise Moskaus Vernichtungskrieg in Tschetschenien - schien ein Sieg Jelzins einem Erfolg des linksnationalistischen Blocks um KP-Chef Sjuganow entschieden vorzuziehen. Denn während eine Wiederwahl Jelzins die Perspektive für weiteren Wandel in Richtung auf Konsolidierung und Stabilisierung eines reformorientierten Rußland sowie auf partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen wenigstens offenzuhalten versprach, schreckte für den Fall eines Sieges Sjuganows die Aussicht auf neue ideologische Richtungskämpfe, auf politisch-ökonomische Instabilitäten und auf eine Verschärfung antiwestlicher Akzente. Vor diesem Hintergrund bildeten die EU-Initiativen nur ein - allerdings herausragendes - Element einer umfassenden multilateralen Stützungsaktion des Westens für den Wahlkämpfer Jelzin. Politisch zählten hierzu beispielsweise die Aufwertung Rußlands im G7-Kontext (Nukleargipfel vom April 1996 in Moskau) sowie die Aufnahme Rußlands als Vollmitglied in den Europarat (Februar 1996). Auf ökonomischem Felde wären vor allem der auf eine Laufzeit von drei Jahren angelegte IWF-Kredit über 10,2 Mrd. US-\$ (Februar 1996) sowie die Umschuldung der russischen Verbindlichkeiten gegenüber dem Londoner Club der

¹ Die vollständige Fassung des Vertrags einschließlich der dazugehörenden Anhänge, Protokolle, gemeinsamen Erklärungen und Briefwechsel findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, Brüssel 1994.

² Pressedienst der Europäischen Kommission, Brüssel, hinfort: Strategiepapier.

³ Pressedienst der Europäischen Kommission, Brüssel.

Privatgläubiger (November 1995) und dem Pariser Club der öffentlichen Gläubiger (April 1996) zu nennen.⁴

Taktische Überlegungen waren jedoch nur ein Motiv für die rasche Folge von Kooperationsangeboten der EU an Rußland. Wichtiger war für Brüssel das strategische Ziel, den Prozeß der Anbindung Rußlands an Europa zu beschleunigen und jene Kräfte zu unterstützen, die auf einen mit europäischen Werten und Normen kompatiblen Wandel des Systems hinarbeiten. Denn aus Brüsseler Sicht bilden die EU und Rußland "die beiden Hauptmächte Europas", wobei Rußland als ein für die Sicherheit des Kontinents zentraler Faktor charakterisiert und auf sein großes Wirtschafts-, Handels- und Wissenschaftspotential verwiesen wird. Eine erfolgreiche Systemtransformation und Wirtschaftssanierung Rußlands würde das Land für seine Nachbarn zu einem berechenbaren Stabilitätspartner machen und die Bestrebungen der EU erleichtern, in einem abgestuften Vorgehen die europäischen Integrationsräume nach Osten zu erweitern. Umgekehrt würde ein schwaches, zerrissenes oder gar zerfallendes Rußland unter vielen Aspekten die Sicherheit in Osteuropa und damit indirekt auch in Westeuropa in hohem Maße gefährden.⁶ Für Rußland seinerseits bildet die EU den wichtigsten Bezugspunkt für eine erfolgversprechende Entwicklungs- und Transformationspartnerschaft, die zugleich einer befürchteten Ausgrenzung des Landes aus den europäischen Integrationsprozessen entgegenwirkt. Bereits heute wickelt Rußland rund 40 Prozent seines Außenhandels mit der EU ab, nahezu 50 Prozent der Direktinvestitionen in Rußland stammen aus Ländern der EU.⁷ So gesehen wären die wirtschaftlichen und politischen Kosten einer mangelnden Implementierung des Partnerschaftsvertrags für Rußland sehr hoch - zumal dann, wenn die Einbindung der Ostmitteleuropäer und Balten in die EU erfolgreich verläuft.

Aus dieser komplementären Interessenlage heraus wurde der Partnerschaftsvertrag entwickelt, der in seinen Dimensionen politischer Dialog, Wirtschaftskooperation, Kultur die Grundlagen für eine langfristige enge Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland legt.⁸ Daß dabei Deutschland eine vorwärtstreibende Rolle spielte - was wiederum das Gewicht der Bundesrepublik in den Augen der russischen Eliten erhöht -, sei hier nur am Rande erwähnt.⁹ Zwar bietet das Partnerschaftsabkommen Rußland keine Perspektive eines Beitritts zur EU, wie es die Assoziationsverträge mit den Staaten Ostmitteleuropas tun. Zugleich offeriert es - voll ausgeschöpft - Rußland jedoch gute Chancen für eine enge Vernetzung mit der EU, die angesichts der evolutionär ausgerichteten Vertragsbestimmungen mittelfristig zur Errichtung einer gemeinsamen Freihandelszone führen und insgesamt dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranreichen kann. Für Rußland jedenfalls ist der Vertrag der bisher weitestgehende mit einem westlichen Partner und nimmt in dem gesamten Vertragswerk Moskaus eine deutliche

⁴ Vgl. hierzu im einzelnen H.-H. Höhmann/Chr. Meier, Vor und nach dem Wahlsieg Jelzins: Zur Perspektive westlicher Zusammenarbeit mit Rußland, in: Außenpolitik (Hamburg), Nr. 3/1996, S. 264-274.

⁵ Strategiepapier, a.a.O., S. 1.

⁶ Dazu R. Blackwill/R. Breithweite/A. Tanaka, Rußland einbinden. Ein Bericht der Trilateralen Kommission, Bonn 1996, S. 27ff.

⁷ Vgl. die Rede von EU-Außenkommissar van den Broek in Moskau, Pressemitteilung der EU-Kommission, Nr. 96/66. Der Stellenwert der EU für Rußland im Rahmen seiner internationalen Beziehungen wird analysiert in: Europa-Institut (Hrsg.), Geopolitičeskie peremeny v Evrope, politika Zapada i al'ternativy dlja Rossii, Moskau 1995.

⁸ Siehe hierzu im einzelnen meinen Beitrag: Die Europäische Union und Rußland. Voraussetzungen und Perspektiven für Partnerschaft und Kooperation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Bonn), Nr. 3/1995, S. 286-298; sowie J. Borko, Rußland und die Europäische Union: Perspektiven der Partnerschaft, Berichte des Bundesinstituts (Köln), Nr. 36/1996.

⁹ Vgl. zu diesem spezifischen Aspekt meinen Beitrag: Deutschland und Rußland: eine schwierige, aber notwendige Partnerschaft, in: Internationale Politik und Gesellschaft (Bonn), Nr. 4/1995, S. 357-367.

Sonderstellung ein. Für die EU ihrerseits signalisiert er eine Absage an die These von der "übereilten Partnerschaft" (Brzezinski) und unterstreicht die Absicht, die Entwicklungen in Rußland durch institutionelle Anbindung und Förderung der Reformkräfte frühzeitig aktiv zu beeinflussen statt beiseitezustehen und vorerst abzuwarten.

Rußlands Außenpolitik: Von der "romantischen Phase" zur Betonung des Großmachtstatus

Trotz dieser wechselseitigen Interessenkonvergenzen entwickelten sich die Beziehungen zwischen der EU und Rußland bislang jedoch zähflüssiger, als man 1992, zu Beginn der Verhandlungen über den Partnerschaftsvertrag, hätte vermuten können. Der tiefere Grund hierfür liegt zweifellos darin, daß sich nach den hochgespannten Erwartungen auf beiden Seiten mittlerweile Ernüchterung eingestellt hat.¹⁰ Im Westen war man davon ausgegangen, daß sich Rußland nach einer Phase erfolgreicher Systemtransformation und zügigen Strukturwandels mehr oder weniger problemlos in den Rahmen der liberal-demokratischen Staaten, ihr Wertesystem, ihre Wirtschaftsmechanismen und ihren internationalen Kontext einordnen werde. Als dies so nicht eintrat und Rußland Abschied von der "romantischen Phase" (Ex-Außenminister Kosyrew) seiner vorrangig europäisch-atlantisch geprägten Außenpolitik nahm, machten sich im Westen Verwirrung und Enttäuschung breit. Sie wurden weiter gesteigert durch die massiven Verletzungen der Menschenrechte, die Rußland in seinem Krieg gegen Tschetschenien beging. Dies führte dazu, daß die EU und ihre Mitgliedstaaten die Ratifizierung von Partnerschaftsvertrag und Interimsabkommen vorübergehend stornierten, was rechtlich und politisch durchaus geboten war, hatte sich Rußland doch in beiden Dokumenten zum Schutz der Menschenrechte und Minderheiten verpflichtet.

Umgekehrt hatte man in Moskau offensichtlich die Fähigkeit und die Bereitschaft des Westens überschätzt, die Reformprozesse in Rußland massiv zu unterstützen - wobei in Moskau leicht übersehen wurde und wird, daß es in der widersprüchlichen Transformationsperiode oft an eigener Fähigkeit zu wirkungsvoller Absorption westlicher Hilfsprogramme mangelt. Die Perzeption westlicher Politik als Versuch, Rußland durch Verweigerung massiver Wirtschaftsförderung und wirkungsvoller Integration in die Weltwirtschaft kleinzuhalten, hat ganz wesentlich zu neuen Akzentsetzungen in der Außenpolitik Rußlands beigetragen und das Streben seiner Eliten gefördert, das Land als eigenständige Großmacht und kulturelles Zentrum mit spezifischen Interessen und Ambitionen gegenüber der Außenwelt zu konstituieren. Stichwortartig lassen sich die Neuakzentuierungen, die sich ganz wesentlich auch auf den zukünftigen Charakter der Beziehungen EU-Rußland auswirken werden, so umreißen¹¹:

- Rußland muß in Zukunft auf der Grundlage einer starken Staatsmacht eine in den internationalen Beziehungen geachtete Großmacht mit eigenständigem Profil und natürlichen Einflusssphären sein. Das impliziert das Streben, die eigenständige Rolle Rußlands durch Diversifizierung seiner internationalen Beziehungen zu unterstreichen und damit zugleich den geopolitischen Imperativen als eurasisches Land gerecht zu werden. Tatsächlich hat die russische

¹⁰ Vgl. dazu H. Vogel (Hrsg.), Rußland als Partner der europäischen Politik, Berichte des Bundesinstituts, Nr. 8/1996.

¹¹ Zugespielt in dem Projekt: Politika nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii (1996-2000), Moskau 1996. Der Entwurf für eine Doktrin zur nationalen Sicherheit wurde erarbeitet von einer Spezialistengruppe unter Leitung von J. Baturin, dem früheren Jelzin-Berater für Fragen der nationalen Sicherheit und heutigen Sekretär des Verteidigungsrates. Ganz ähnlich das Primakov-Interview: Rossija iščet novoe mesto v mire, Izvestija (Moskau), 6.3.1996.

Führung ihre Außenpolitik zu Lasten der westlichen Ausrichtung seit 1993 weiter diversifiziert und durch Intensivierung des Verhältnisses zu anderen regionalen Zentren ihre Absicht signalisiert, den Großmachtanspruch Moskaus durch eine Politik "tous azimuts" (Außenminister Primakow) deutlich zu unterstreichen. In ihrem Kern zielt die Politik der Führung Rußlands damit keineswegs auf eine antiwestlich geprägte strategische Partnerschaft mit China, Indien oder weiteren Mächten im asiatisch-pazifischen oder nahöstlichen Raum. Vielmehr soll damit demonstriert werden: Die "ideologisch" geprägte Priorität für die Eingliederung Rußlands in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" des Westens und damit auch in die EU wird überwunden zugunsten einer pragmatischen, an den vitalen Interessen des Landes orientierten Generallinie.

- Hinzu kommt eine zunehmende Besinnung auf die eigenen Kulturtraditionen und die Merkmale des spezifischen Zivilisationstyps Rußlands (mit seinen historisch gewachsenen politischen, sozialen und ethischen Prinzipien, die den Charakter einer Gesellschaft, das Verhältnis zwischen Individuum und Staat, die Einstellung zu den Gesetzen des Marktes bestimmen).¹² Die KP-geführte Opposition hat ganz bewußt an solche Tendenzen angeknüpft und sie in ihren Wahlkämpfen mit scharf antiwestlicher Stoßrichtung instrumentalisiert. In abgemilderter Form pocht aber auch das Jelzin-Lager auf die spezifischen Kulturtraditionen Rußlands, was eine schlichte Eingliederung des Landes in die westliche Wertegemeinschaft mittlerweile vorerst wenig wahrscheinlich erscheinen läßt.
- Beide Aspekte - die Betonung des Großmachtstatus und die Rückbesinnung auf eigene Kulturtraditionen - verstärken in Rußland den Widerstand gegen befürchtete internationale Abhängigkeit und Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes. Aus Moskauer Sicht widerspricht es den Interessen des Landes als selbstbewußte Großmacht, die Beziehungen zum Westen im Sinne wachsender Interdependenzen allzu eng zu gestalten. Denn dies - heißt es - läuft letztlich auf eine politische Abhängigkeit Rußlands vom Westen und eine kulturelle Überfremdung hinaus.
- So gesehen stehen Rußland und der Westen aus Moskauer Perspektive im politischen Wettbewerb um Macht- und Einflußzonen - einem Wettbewerb, der freilich nicht in Konfrontation münden darf, sondern zwischen Kooperation und Konflikt oszilliert. Diese Linie, die mittlerweile zum zentralen Element eines außenpolitischen Grundkonsenses der politischen Eliten in Rußland wurde, findet ihren Ausdruck nicht zuletzt in einem widersprüchlichen Verhältnis Rußlands zu den europäisch geprägten internationalen Organisationen. Denn einerseits stimmen fast alle politischen Lager in folgendem überein: Als europäische Großmacht liegt es im Interesse Rußlands, in den von gemeinsamen europäischen Normen, Standards und Werten bestimmten Organisationen mitzuwirken oder enge Vertragsbeziehungen mit ihnen einzugehen (OSZE und Europarat bzw. Europäische Union). Andererseits wird jedoch mit Nachdruck auf die Absicht verwiesen - so beispielsweise Präsident Jelzin in seinem Appell an die russischen Mitglieder des Europarats -, eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Rußlands durch diese Organisationen nicht zuzulassen.¹³ Die Kontroverse um die Legitimität der Intervention von OSZE, EU und Europarat im Tschetschenienkrieg ist ein Schulbeispiel für die Widersprüche in der außenpolitischen Generallinie Moskaus.

Diese Bemerkungen sollen nicht Ausmaß und Tiefe der Wandlungsprozesse in Rußland in Zweifel ziehen. Vielmehr wollen sie auf die spezifischen Merkmale dieses Wandels und deren Folgen für die Implementierung des Partnerschaftsvertrags EU-Rußland aufmerksam machen und damit zu einer realistischen Einschätzung seiner Perspektiven beitragen. Denn die Partnerschaft ist

¹² Ähnlich Borko, a.a.O., S. 12ff.

¹³ Interfax, 12.3.1996.

bislang nicht mehr als ein Ziel, das Spannungsfeld zwischen Möglichkeiten und Grenzen der Interaktion EU-Rußland wird auch in den kommenden Jahren bestehen bleiben und immer neu auszuloten sein. Welches sind die zentralen Inhalte und Ziele des Vertrags, wie werden sie von den Partnern angegangen und wo liegen - im Lichte der Richtungsentscheidung bei den jüngsten Wahlen in Rußland - die dabei zu überwindenden Probleme?

Schwerpunkte des politischen Dialogs

Wie schon eingangs erwähnt, weist der Partnerschaftsvertrag drei Dimensionen auf: politische Abstimmung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Kultur (wobei dieser Punkt nur kurz angerissen wird). Trotz der engen Verbindungen zwischen diesen Dimensionen wurde freilich rasch eine unterschiedliche Gewichtung der Interessen seitens der Partner deutlich: Rußland rückte die wirtschaftliche Dimension in den Vordergrund, der politische Dialog spielt für Moskau nur eine sekundäre Rolle. Für die EU dagegen liegt die Sache genau umgekehrt: Ihr geht es vorrangig um politische Ziele, während sie sich auf wirtschaftlichem Gebiet eher restriktiv verhält. Für die Zukunft folgt daraus: Je stärker sich die EU in Rußland wirtschaftlich engagiert (und dazu im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik/GASP eine eigenständige Außenpolitik entwickelt), desto eher wird sie von Rußland als gewichtiger politischer Partner respektiert.

Für die EU richtet sich das politische Interesse darauf, Rußland parallel zur Einbindung der ostmitteleuropäischen Staaten in die Gemeinschaft vertraglich als unverzichtbaren Bestandteil des europäischen Raums zu verankern. Zweifellos spielte bei dieser Generallinie eine wichtige Rolle nicht zuletzt der Umstand, daß Rußland die Abmachungen zum Abzug seiner restlichen Truppen aus Deutschland und dem Baltikum (sowie zuvor aus Ostmitteleuropa) zuverlässig honorierte: Ende August 1994 war die Rückführung tatsächlich abgeschlossen. Die fristgerechte Erfüllung der Verpflichtungen Moskaus fand in Deutschland und im Westen allgemein auch deshalb starke Beachtung, weil deutlich war, daß die Jelzin-Führung den Abzug - insbesondere im Falle Estlands und Lettlands - gegen heftigen Widerstand unter den russischen "Nationalpatrioten" und dem Militär durchsetzen mußte. Rußland rückte geografisch nach Osten, um politisch dem Westen näherzukommen. Das Partnerschaftsabkommen wurde daher etwa zeitgleich mit den Europa-Abkommen der Ostmitteleuropäer ausgehandelt und von seiner Struktur her ähnlich gefaßt wie die Assoziationsverträge mit den Staaten Ostmitteleuropas und des Baltikums. Dieses parallele Herangehen dürfte ein wichtiger Grund dafür gewesen sein, daß Moskau bislang keine Einwände gegen die Perspektive einer Mitgliedschaft dieser Länder in der EU geltend machte.

Ähnlich positiv wurde in Moskau vermerkt, daß die EU wiederholt - zuletzt in ihrem erwähnten "Strategiepapier" vom November 1995 - starkes Interesse an konstruktiven Beziehungen der Staaten dieser Region zu Rußland bekundete und die Integrationskandidaten daher ermunterte, trotz aller historischen Belastungen ein kooperatives Verhältnis zu Rußland zu suchen.¹⁴ Das gilt nicht zuletzt für den Handel, den die Ostmitteleuropäer in einer dramatischen Umorientierung mittlerweile bis zu 70 Prozent mit den EU-Ländern abwickeln.¹⁵ Voraussetzung für eine Aktivierung der Beziehungen der Ostmitteleuropäer zu Rußland wäre freilich, daß Moskau seinerseits eine aktive und klar definierte Politik gegenüber den Ländern dieser Region betreibt.¹⁶

¹⁴ Hierauf verweist mit Nachdruck der Abgeordnete Oostlander als Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses zu Fragen der EU-Erweiterung nach Osten, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente (Brüssel) A 4-0081/94, S. 7.

¹⁵ Detailliert hierzu H. Clement, Integrations- und Desintegrationstendenzen in Osteuropa und der GUS, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts München, Nr. 186/1995, S. 27ff.

¹⁶ So z.B. in: Geopolitičeskie peremeny, a.a.O., S. 21ff.

Dies wiederum würde eine deutliche Distanzierung von den Repressionen der Sowjetzeit erfordern und den Verzicht auf den Anspruch einschließen, die souveränen Staaten dieser Region nach ihrem erfolgreichen Kampf für die Unabhängigkeit erneut zu Objekten besonderen russischen Interesses und Einflusses zu machen. Bestrebungen Moskaus, Ostmitteleuropa unter allen Umständen als "einen Gürtel de facto neutraler und in der Regel schwach bewaffneter Staaten" zu erhalten¹⁷, würde das Mißtrauen der Ostmitteleuropäer eher verstärken und die anvisierte Partnerschaft EU-Rußland gefährden.

Hinzu kommt ein starkes Engagement der EU für regionale Kooperation, die nicht zuletzt darauf zielt, Rußland in Initiativen zu Konfliktverhütung und transnationaler Zusammenarbeit im ostmitteleuropäischen Raum einzubeziehen. Das gilt zum einen für den Stabilitätspakt, dessen Intention darin besteht, unter Brüsseler Regie friedliche Lösungen für Grenzdispute und Minderheitenprobleme zu stimulieren (z.B. im Baltikum).¹⁸ Aussichtsreiche Perspektiven bietet darüber hinaus die Zusammenarbeit im Ostseeraum, die ihren Kristallisationskern im Ostseerat hat.¹⁹ Möglicherweise könnte gerade diese Initiative dazu beitragen, die Exklave Kaliningrad als integralen Bestandteil Rußlands stärker in die Ostsee-Kooperationsprozesse einzubeziehen und dieses für die Nachbarn sensible Problem zu entschärfen.²⁰

Schließlich könnte der politische Dialog Brüssel-Moskau auch für die Entwicklungen in der GUS - und hier insbesondere in ihrem europäischen Teil - positive Ergebnisse bringen, sofern die legitimen Interessen aller Seiten gebührend berücksichtigt werden. Gemeinsame Grundlage ist das Bemühen um politische und wirtschaftliche Stabilität in dieser Region: Auch und gerade Rußland würde von Turbulenzen in Staaten der GUS erheblich in Mitleidenschaft gezogen (in dem erwähnten Baturin-Papier wird "die Möglichkeit unkontrollierter Desintegrationsprozesse" in dieser Region sogar als "wichtigste Herausforderung für die nationale Sicherheit" Rußland bezeichnet²¹). Vor diesem Hintergrund hat sich die EU wirtschaftlich stark engagiert, indem sie mittlerweile mit sämtlichen europäischen GUS-Staaten - ähnlich wie mit Rußland - Verträge über Partnerschaft und Kooperation unterzeichnete. Zugleich bekundet der Partnerschaftsvertrag EU-Rußland die - später im "Strategiepapier" und im "Aktionsplan" der Union wiederholte - Absicht, die Zusammenarbeit zwischen den GUS-Staaten zu fördern. Konkret enthält er Bestimmungen, wonach Rußland diesen im Außenhandel während einer Übergangszeit von drei bis fünf Jahren mehr Vorteile einräumen kann als der EU und insofern von der Meistbegünstigung abweichen darf. So gesehen will die EU Rußland "helfen, die Beziehungen zu den Staaten, die einst Teile seines Reiches waren, durch eine verstärkte regionale Zusammenarbeit zu festigen und damit Versöhnung und Stabilität in der Region zustande zu bringen".²² Schwierigkeiten werden sich allerdings dann ergeben, wenn Rußland als Konsequenz der Gründung einer Zollunion mit anderen GUS-Staaten nach Beendigung der Übergangszeit nicht mehr in der Lage

¹⁷ So in den Thesen des einflußreichen Moskauer Rats für Außen- und Verteidigungspolitik "Rußland und die NATO", in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 21.6.1995. Sekretär und Inspirator des Rats ist S. Karaganov, Mitglied von Jelzins Präsidialrat. Kritisch zu solchen Konzeptionen V. Razuvaev, *Otnošenija Rossii i stran Vostočnoj Evropy: smes' mifologii i ošibok*, in: *Segodnja* (Moskau), 15.6.1996.

¹⁸ Details bei F. Benoît-Rohmer/H. Herdemann, *The Pact of Stability in Europa*, in: *Helsinki-Monitor* (Utrecht), Nr. 4/1994, S. 38-51, sowie H.G. Ehrhart, *EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa - präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe*, in: *integration* (Bonn), Nr. 1/1996, S. 37-48.

¹⁹ Vgl. hierzu das EU-Kommissionspapier "Leitlinien für ein Konzept der Europäischen Union für die Ostseeregion", Pressestelle der Kommission, Brüssel 1994, sowie Chr. Meier, *Aktuelle Entwicklungstendenzen der politisch-ökonomischen Zusammenarbeit im Ostseeraum*, *Aktuelle Analysen des Bundesinstituts*, Nr. 49/ 1996.

²⁰ Zu diesem Komplex M. Hoff/Heinz Timmermann, *Kaliningrad: Russia's Future Gateway to Europe?*, in: *RFE/RL Research Report* (München), Nr. 36/1993, S. 37-43.

²¹ A.a.O., S. 14.

ist, 50 bis 60 Prozent seiner Verpflichtungen aus dem Partnerschaftsvertrag mit der EU zu erfüllen.²³ Doch sind dies letztlich nur geringe Probleme, die sich auf dem Kompromißweg lösen lassen. Viel gravierender für das Verhältnis EU-Rußland wären Bestrebungen Moskaus, einzelne GUS-Staaten an seinen Westgrenzen - künftige Vertragspartner der EU - erneut in seine Abhängigkeit zu zwingen. Angesichts der labilen Machtkonstellationen in Rußland, der fragilen Staatlichkeit einiger GUS-Länder und der instabilen Intra-GUS-Beziehungen ist eine solche Variante, die das Verhältnis EU-Rußland erheblich beeinträchtigen würde, nicht völlig auszuschließen.

So nehmen die EU und Rußland aus ihrer jeweils spezifischen Interessenlage heraus und auf je spezifische Weise starken Einfluß auf die Neugestaltung des Raums zwischen Ostsee und Schwarzem Meer. Für die EU spielt dabei eine wichtige Rolle die Überlegung, daß einvernehmliche Regelungen mit den betroffenen Ländern ganz wesentlich zu einer erfolgreichen Implementierung der Partnerschaft Brüssel-Moskau beitragen würden, Konflikte über innere Entwicklungen und internationale Zuordnung der Staaten in dieser "Grauzone" dagegen die Ansätze zur Partnerschaft beschädigen müßten. Daher rückte für die EU seit 1995 die Frage in den Vordergrund, wie sie zum Aufbau einer neuen Sicherheitsarchitektur in Europa beitragen und sich in die kontroverse Diskussion um die NATO-Öffnung nach Osten einschalten könnte. In Brüssel wuchs die Sorge, daß eine gegen den Willen Rußlands erfolgende Einbeziehung ostmitteleuropäischer Länder in die Atlantische Allianz Moskau dazu veranlassen könnte, seinerseits die Partnerschaft mit der EU einzufrieren. Hierin läge eine gewisse innere Logik - wenngleich von Rußland bislang so nicht expliziert -, sind doch 11 der 15 EU-Staaten zugleich Mitglieder der NATO.

Vor diesem Hintergrund konkretisierte die EU die im Partnerschaftsabkommen fixierte Absicht, den politischen Dialog zu vertiefen, die internationale Sicherheit zu fördern und auf "eine stärkere Annäherung der Standpunkte in internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse hinarbeiten".²⁴ Dabei ist sich die EU bewußt, daß sie die NATO nicht ersetzen kann - auch dann nicht, wenn es gelingen sollte, die WEU mit der EU zu verschmelzen und damit eine im Vertrag von Maastricht vorgesehene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln. Vielmehr sieht sie ihre Aufgabe darin, einer Verengung der Beziehungen Rußland-Westen auf die Sicherheitsdimension entgegenzuwirken und sie durch einen intensiven politischen Dialog und durch dichte Wirtschaftsbeziehungen wirkungsvoll einzurahmen. Zu einer solchen komplexen und mehrdimensionalen Einbindungsstrategie fühlt sich die EU auch deshalb aufgerufen, weil sie der wichtigste Partner Rußlands im nichtstrategischen Bereich ist. Sie ergibt sich aus dem erweiterten Sicherheitsbegriff der Union und ihrer Einschätzung, daß der Aufbau gesamt-europäischer Strukturen nur aus dem Zusammenspiel der bestehenden internationalen Organisationen entstehen kann (EU, NATO, WEU, OSZE).²⁵

In diesem Sinne regte das "Strategiepapier" vom November 1995 an, zwischen Brüssel und Moskau die Diskussionen über eine zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur zu vertiefen, wobei als Agenda solche Felder angeführt werden wie "NATO-Erweiterung, Partnerschaft für den Frieden, Stärkung der OSZE und Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Westeuropäischen Union". Dabei griff die EU den zunächst in europäischen Hauptstädten (und nicht in Washington) entwickelten Gedanken auf, Rußland parallel zur

²² So die französische Abgeordnete (und Rußland-Expertin) Carrère d'Encausse in ihrem Bericht des außenpolitischen Ausschusses an das Plenum vom 29.11.1995 in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-471. Ähnlich der Oostlander-Bericht, a.a.O., S. 9.

²³ Vgl. hierzu Clement, a.a.O., S. 71f.

²⁴ A.a.O., S. 6.

²⁵ So das "Strategiepapier", S. 5ff; komplementär dazu die Allianz-offizielle "Studie zur Erweiterung der NATO" vom September 1995, Pressemitteilung der NATO.

NATO-Integration der Ostmitteleuropäer den Abschluß eines Vertrags über regelmäßige politische Konsultation und enge militärische Kooperation anzubieten, um über eine solche dem Großmachtstatus Rußlands angemessene "strategische Partnerschaft" (van den Broek) dem Selbstwertgefühl des Landes zu entsprechen und der Herausbildung neuer Trennlinien in Europa entgegenzuwirken. Unterstrichen wurden diese Initiativen, die konzeptionell auffällig mit dem differenzierten Vertragssystem der EU gegenüber den osteuropäischen Staaten konvergieren ("Integration" der Ostmitteleuropäer und "Partnerschaft" mit Rußland), mit der im "Aktionsplan" vom Mai 1996 explizierten Absicht, in Vorbereitung des Lissaboner OSZE-Gipfels vom Dezember 1996 gemeinsam über "die Entwicklung eines Sicherheitsmodells für das Europa des 21. Jahrhunderts" zu beraten.

Moskau hat auf derlei EU-Initiativen bislang eher verhalten reagiert - wohl in der realistischen Einschätzung, daß das Gewicht der EU als eigenständiger Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik vorerst eher begrenzt ist. Das gilt nicht zuletzt für die Beziehungen zur WEU, deren Angebot zu einer institutionalisierten "ständigen Zusammenarbeit" Moskau bislang nicht aufgegriffen hat (Stimmen, die auf die "einzigartige Position" der WEU und deren "Rolle als Verbindungsglied im System der wichtigsten westlichen Institutionen" verweisen, blieben in Rußland bisher vereinzelt²⁶). So wird der Vertrag EU-Rußland eine komplexe Wirkung voraussichtlich erst in dem Maße entfalten, in dem die EU ihrer anvisierten GASP konkrete Substanz verleiht.

Aspekte wirtschaftlicher Partnerschaft

Wie bereits eingangs erwähnt, liegt das Hauptinteresse Rußlands beim Ausbau seiner Beziehungen zur EU darin, durch Konstituierung einer engen Vertragspartnerschaft in den europäischen Wirtschaftsraum einbezogen zu werden. Denn da sich die EU für die übrigen Staaten der Region zu einem Magneten entwickelte, mußte Rußland befürchten, von den europäischen Integrations- und Kooperationsprozessen de facto abgekoppelt zu werden. Immerhin ist die EU der bei weitem größte Handelspartner Rußlands: 1995 entfielen rund 60 Prozent seines Außenhandelsumsatzes auf europäische Staaten, darunter 40 Prozent auf die EU (China: 6 Prozent; USA: 4 Prozent; Japan: 3 Prozent). Bei einem Gesamtumfang von rund 27 Mrd. ECU²⁷ erzielte Rußland dabei sogar einen Ausfuhrüberschuß von rund 4 Mrd. ECU.

Die EU, die ihrerseits nur rund 3 Prozent ihres Außenhandels mit Rußland abwickelt, kam den Bestrebungen Rußlands nach wirtschaftlicher Anbindung weit entgegen. So verpflichtete sie sich im Partnerschaftsvertrag, zur "schrittweisen Integration der Russischen Föderation in einen großen Raum der Zusammenarbeit in Europa beizutragen". In diesem Sinne erklärte sie sich bereit, 1998 gemeinsam darüber zu beraten, ob und wann die Voraussetzungen für die Bildung einer Freihandelszone vorliegen. Schließlich stimmte die EU den Moskauer Vorstellungen zu, Rußland als "Land mit einer Übergangswirtschaft" zu charakterisieren (und nicht länger wie bisher als "Staatshandelsland"). Damit entsprach sie dem russischen Wunsch, die Handelsbeziehungen zwischen Rußland und der EU an die im Handel zwischen Marktwirtschaften geltenden Normen von GATT/WTO anzunähern und Brüsseler Anti-Dumping-Maßnahmen zu erschweren. Durch die Ratifizierung des Interimsabkommens im Februar 1996 sind diese Bestimmungen inzwischen in Kraft gesetzt worden.

²⁶ Hierzu ausführlich D. Danilov, Perspektivy evropejskoj besopasnosti, in: Nezavisimaja gazeta, 27.12.1995, sowie: Geopolitičeskie peremeny, a.a.O., S. 52ff. Sämtliche osteuropäische Staaten mit EU-Beitrittsperspektive sind inzwischen "Assoziierte Partner" der WEU.

²⁷ Strategiepapier, S. 4.

Trotz der Übereinstimmung in der Grundrichtung hat der Partnerschaftsvertrag die Handelsbeziehungen EU-Rußland bislang jedoch nicht wesentlich stimulieren können - im Grunde stellt er einen Wechsel auf eine fernere Zukunft dar. Zwar knüpfen beide Seiten nach wie vor große Hoffnungen auf die Wirtschaftspartnerschaft, doch gibt es zunehmend auch Kritik. So klagt Moskau darüber, daß die EU trotz der Anerkennung des Übergangscharakters der russischen Wirtschaft bei Dumpingverfahren komparative Vorteile russischer Produkte nicht genügend in Rechnung stellt und das Land damit weiterhin diskriminiert.²⁸ Umgekehrt bemängelt Brüssel, daß Rußland seit 1994 die Zölle für eine Reihe von Produkten aus der EU an hob und den Handel durch Verlangen von Testaten und Zertifikaten zusätzlich erschwert.²⁹

Tatsächlich würde eine raschere wechselseitige Marktöffnung der Implementierung des Partnerschaftsvertrags sicher frische Impulse geben und somit auch seine politische Wirkung erhöhen. Doch sind erhebliche Zweifel angebracht, ob dies gelingen wird. Angesichts des Trends zum Schutz eigener Grundstoffe und Produkte in sensitiven Bereichen (Textil, Stahl, Nuklearmaterial, Aluminium etc.) wird die EU Rußland voraussichtlich nur begrenzt entgegenkommen. Umgekehrt stellt sich an Rußland die Frage, ob seine Führung die Balance zwischen Marktöffnung und Protektionismus einhalten wird - eine Balance, die die Normen des Partnerschaftsvertrags respektiert und zugleich die Wirtschaft vor ruinösem ausländischem Wettbewerb bewahrt. Diese Frage ist auch nach dem Wahlsieg des Reformlagers um Präsident Jelzin keineswegs entschieden. Vieles spricht sogar dafür, daß Rußland den Schutz einheimischer Industrien künftig eher weiter verstärken wird.

Protektionistische Tendenzen sind jedoch nur Symptome für tiefersitzende Probleme. Im Fall Rußlands besteht die Schwierigkeit darin, daß Rohstoff- und Energielieferungen über 50 Prozent des Exportvolumens in die EU ausmachen, während die übrigen Sektoren mit wenigen Ausnahmen (Raumfahrt, Teile der Rüstungsindustrie) kaum konkurrenzfähig sind. So sank der Anteil von Leichtindustrie und Maschinenbau am gesamten Außenhandel Rußlands von 18 Prozent (1990) auf 5 Prozent (1994). Wie das Beispiel der Ostmitteleuropäer zeigt, erfordert die Eingliederung in die internationale wirtschaftliche Arbeitsteilung jedoch umfassende Innovation und Modernisierung, da Rußland sonst auf den peripheren Status eines Rohstoff- und Energielieferanten abzusinken droht. Selbst in diesen Bereichen gibt es Probleme: Die Lieferungen werden sich in Zukunft kaum steigern lassen und könnten bei wachsender Schadensanfälligkeit durch Überalterung der Produktionskapazitäten sogar schrumpfen.

Vor diesem Hintergrund hat die EU Rußland eine enge industrielle Kooperation angeboten sowie - außerhalb des Partnerschaftsvertrags - das TACIS-Programm zur technischen Hilfe für die Länder der GUS entwickelt, aus dessen Mitteln von rund 500 Mio. ECU jährlich Rußland nahezu 60 Prozent erhält. Das TACIS-Programm entspricht in Charakter und Zielsetzung dem PHARE-Unterstützungsprogramm für die Ostmitteleuropäer, so daß auch hier die Absicht der EU deutlich wird, mit ihrem parallelen Konzept von "Integration und Kooperation" niemanden aus Europa auszugrenzen.

TACIS ist ein Know-how-Beratungsprogramm zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen, zur Modernisierung der Verwaltung und zum Aufbau demokratischer Strukturen. Dabei werden gezielt synergetische Effekte durch Zusammenarbeit mit dem Europarat angestrebt: Beide Orga-

²⁸ So O. Davydov, Minister für Außenwirtschaftsbeziehungen, Stimme Rußlands 19.2.1996, sowie M. Demurin von der Presseabteilung des Außenministeriums, Itar-Tass, 4.6.1996. Nach Angaben beider Politiker möchte Rußland schon heute als "Marktwirtschaft" eingestuft werden. Komparative Vorteile entstehen dann, wenn das Produkt eines bestimmten Landes bei gleichem Input preisgünstiger angeboten wird als das analoge Produkt eines anderen Landes.

²⁹ Strategiepapier, S. 10.

nisationen wollen bei der Harmonisierung der russischen Gesetzgebung mit den Normen des Europarats eng kooperieren.³⁰ Im Rahmen der neuen TACIS-Regelung für 1996, in dem Rußland wiederum 60 Prozent von insgesamt 2,2 Mrd. ECU erhält, wurden mit Moskau folgende vorrangige Sektoren abgestimmt: Umstrukturierung von Unternehmen; Energie; Verkehr und Telekommunikation; Nahrungsmittelerzeugung; -verarbeitung und -vertrieb; Unterstützung von Gemeinschaftsunternehmen im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe; Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit; Entwicklung von Humanressourcen. Zusätzlich zu seiner nationalen Zuweisung erhält Rußland darüber hinaus den größten Anteil der Mittel für nukleare Sicherheit - ein Feld, auf das Brüssel einen Schwerpunkt seiner Aktivitäten legt.³¹ Besonders hervorzuheben ist, daß sich TACIS nicht auf den Großraum Moskau beschränkt, sondern starke Aufmerksamkeit auch den Entwicklungen in den Regionen widmet. So bildeten 1994 Südwestrußland und Kaliningrad sowie 1995 Nordwestrußland und das Baikargebiet bevorzugte TACIS-Partner; fortgesetzt werden die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen in St. Petersburg, Tjumen, Samara, Westsibirien und dem Ural. Damit trägt die EU dem Umstand Rechnung, daß im Zeichen entstehender marktwirtschaftlicher Beziehungen Impulse für Wirtschaftsreformen und Außenhandelsbeziehungen heute zunehmend von den Eigenprofil entwickelnden Regionen ausgehen und nicht mehr ausschließlich vom Moskauer Zentrum, das große Teile seiner früheren Planungs- und Lenkungsvollmachten eingebüßt hat.

Aus verschiedenen Gründen hatte das TACIS-Programm eine schwierige Anlaufphase. Dies hat sich inzwischen - nicht zuletzt durch Intervention des Europäischen Parlaments - geändert: Westliche Spezialisten beziehen zunehmend einheimische Kräfte in die Beratung mit ein; die Beratung wird mit der Bereitstellung begrenzter Mittel zur Projektfinanzierung verbunden (bis zu 20 Prozent); in einigen Fällen wurde die Beratung mit konkreten Modernisierungsprojekten verknüpft, die von internationalen Finanzorganisationen wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung gefördert werden. So kann TACIS durch Beratung auf den Feldern Wirtschaft, Verwaltung und Demokratie dazu beitragen, bessere Voraussetzungen für die anvisierte Industriekooperation zu schaffen und die Bereitschaft ausländischer Unternehmen zu Investitionen im Lande zu ermuntern.³²

Bisher hält sich der Zufluß von Auslandskapital, der für eine Modernisierung der russischen Wirtschaft unverzichtbar ist, in engen Grenzen, was etwa im Vergleich zu den Ländern Ostmitteleuropas besonders ins Auge fällt (akkumulierte Auslandsinvestitionen Ende 1995 in Mrd. US\$: Rußland - 6,7; Polen - 4,7; Ungarn - 11,4; Tschechien - 5,9³³). Daran wird auch der geplante Ausbau der Auto- und Bahnverbindungen Ost-West und Nord-Süd ("Transeuropäische Netze"), für den Rußland bei der EU erfolgreich um Unterstützung nachgesucht hat, solange wenig ändern, wie die für den Strukturwandel notwendigen, von außen aber nur marginal beeinflussbaren Rahmenbedingungen mangelhaft bleiben. Zu nennen wären hier insbesondere: prohibitive und unkalkulierbare Steuern, widersprüchliche und unüberschaubare Gesetze, willkürliche Privilegien und punktuelle Interventionen, fortgesetzte Ungewißheiten über Eigentumsrechte, eine wenig effektive Gerichtsbarkeit sowie schließlich weitverbreitete Korruption und kriminelle

³⁰ So im "Aktionsplan", a.a.O., sowie erneut im Beschluß des Außenministerrats vom 10.6.1996, Pressemitteilung der EU-Kommission, Nr. 96/164.

³¹ Vgl. dazu im einzelnen die Pressemitteilung der EU-Kommission vom April 1996, Nr. IP/96/376, sowie Presseerklärung des Ministerrats vom 10.6.1986, a.a.O.

³² Nach Angaben zu Länderbonität und Business-Ranking lag Rußland 1995 auf Platz 98 und damit hinter sämtlichen Staaten Ostmitteleuropas und des Baltikums (zugleich aber vor sämtlichen GUS-Ländern), vgl. Clement, a.a.O., S. 4 und 9. Insgesamt zieht Rußland nur 1 Prozent der gesamten international mobilen Investitionen an.

³³ Zahlen nach: UN-Wirtschaftskommission für Europa, Economic Survey of Europe in 1995-1996, Genf 1996, S. 150.

Machenschaften aller Art.³⁴ Ob die neue Exekutive, in der liberal orientierte Politiker in den Wirtschafts- und Finanzressorts ihre Position stärken konnten, hier im Sinne von größerer Berechenbarkeit und Rechtssicherheit Entscheidendes zu ändern vermögen oder ob gar ein möglicher Law-and-order-Präsident Lebed die Entwicklung in kalkulierbarere Bahnen lenken würde, muß vorerst offen bleiben. Das gilt umso mehr, als in der Gesellschaft, unter den Eliten und sogar in der Exekutive selbst widerstreitende Interessen konzeptionell miteinander in Kampf liegen. Stichworte sind: Staatsinterventionismus versus Stimulierung der Marktkräfte; Protektionismus versus außenwirtschaftliche Öffnung des Landes; Perzeption der Eingliederung Rußlands in die Weltwirtschaft als Voraussetzung für Modernisierung bzw. als westliche Strategie, um Rußland in Abhängigkeit zu halten.

Fazit und Ausblick

So wird es auf beiden Seiten großer Anstrengungen bedürfen, um die Partnerschaft EU-Rußland mit Leben zu erfüllen. Erschwert werden sie durch Asymmetrien in den Entwicklungen der Partner, die das wechselseitige Verhältnis psychologisch belasten können: Die fortschreitende Vertiefung und Erweiterung der EU korrespondiert mit labilen Beziehungen innerhalb der GUS, und dem Bedeutungsgewinn der EU als zunehmend wichtigem außenpolitischen Akteur steht die Bedeutungsminde rung der Sowjetunion/Rußlands als weltweit operierende Großmacht gegenüber. Während die EU ihre Wirtschaftskraft zur Stärkung ihres politischen Einflusses nützt, schränkt die Wirtschaftsschwäche Rußlands die politischen Einflußchancen Moskaus erheblich ein (am deutlichsten sichtbar wird diese Asymmetrie im Verhältnis beider Seiten zu den Staaten Ostmitteleuropas). So entsteht ein gefährlicher Widerspruch zwischen Rußlands Großmachtanspruch einerseits und der Wirklichkeit andererseits: Aller Voraussicht nach wird Rußland aus der Transformationsphase "als ein Staat mit einem mittleren Wachstumspotential hervorgehen, der sich nicht mehr in die wirtschaftliche Führungsgruppe der Welt einreihet, sondern zur Gruppe mittelgroßer europäischer Volkswirtschaften gehört".³⁵

Weitere Probleme im Verhältnis EU-Rußland liegen in den Unsicherheiten der inneren Entwicklungen in Rußland selbst. Hier hat sich zwar eine pluralistische Gesellschaft herausgebildet. Doch ist diese ebensowenig konstitutionell verfaßt wie das politische System insgesamt. Vielmehr beruht es "auf einer sich ständig umschichtenden und ausdifferenzierenden Gruppenmacht, die sich spontan - teils aus alten, sowjetischen Strukturen heraus, teils als Ergebnis des Prozesses hin zur Marktwirtschaft - etabliert hat."³⁶ In der Außenpolitik resultierten aus dieser fragilen Interessenbalance die erwähnten Akzentänderungen und - als gemeinsamer Generalnenner der wichtigsten Gruppen - der Anspruch Rußlands, im internationalen Beziehungsgeflecht als eigenständige Großmacht mit spezifischen Interessen aufzutreten. Daraus folgt: Gerade deshalb, weil sich Moskau als weltpolitischer Akteur profilieren will, wird es eine deutliche Distanz zum Westen wahren, eine Politik zwischen Kooperation und Konfliktbereitschaft betreiben und sich dabei im Verhältnis zur EU von Prinzipien einer "konstruktiven Nichtvereinigung" leiten lassen.³⁷ Rußland will auf dem eurasischen Kontinent einen *eigenen* Schwerpunkt bilden und seine nahe Umwelt um Rußland herum *selbst* integrieren. All dies kompliziert partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der EU.

³⁴ Hierzu van den Broek, a.a.O.

³⁵ Dazu detailliert R. Götz, Das russische Wirtschaftspotential als Basis seiner Außenpolitik, in: Außenpolitik, Nr. 2/1996, S. 136-145.

³⁶ Vogel (Hrsg.), Rußland als Partner..., S. 25.

³⁷ Geopolitičeskie peremeny..., a.a.O., S. 87. Rußland wolle "weder Feind noch Verbündeter des Westens" sein, betonte auf derselben Linie Außenminister Primakov, in: Izvestija, 6.3.1996.

Die EU ihrerseits ist sich durchaus bewußt, daß sie die Entwicklungen in Rußland von außen nur begrenzt beeinflussen kann. Dies unterscheidet ihr Verhältnis zu Rußland von den Beziehungen zu den Integrationskandidaten Ostmitteleuropas, die mit der Übernahme des "acquis communautaire" und der in "Weißbuch" dargelegten Voraussetzungen für die Integration in den Binnenmarkt radikale Anpassungen in ihrem Wirtschafts-, Rechts- und Normensystem vornehmen müssen.³⁸ Das ist von Rußland nicht zu erwarten. Hinzu kommt, daß sich das Angebot der EU zur Partnerschaft auf ein sich wandelndes, demokratisches, modernisierendes und weltoffenes Rußland richtet. Die Erwartungen auf solche Entwicklungen haben sich jedoch so bisher nicht erfüllt: Angesichts der auch nach den Präsidentschaftswahlen andauernden inneren Unwägbarkeiten und der neuen - materiell wenig fundierten - Selbstgewißheit der russischen Außenpolitik bekennt die EU in ihrem "Strategiepapier" von 1995 freimütig, daß sich eine mittelfristige Strategie gegenüber Rußland "nur schwer mit Zuversicht definieren läßt".³⁹

So ist im Verhältnis EU-Rußland eine nüchterne, pragmatisch ausgerichtete Politik angesagt, bei der sich beide Seiten nicht überfordern dürfen und mögliche Differenzen und Rückschläge einkalkulieren müssen. Der Partnerschaftsvertrag legt für fruchtbare Beziehungen solide Grundlagen, konstituiert jedoch noch nicht die Partnerschaft selbst. Diese würde - bei einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Verständnis - weitgehende Übereinstimmung in den Grundwerten und Prinzipien der politischen Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge wirtschaftliche Verflechtungen sowie ständigen Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen voraussetzen. Bis dahin ist es noch ein weiter Weg, und es ist keineswegs ausgemacht, ob ihn Rußland dauerhaft begehen wird.

Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom Juni/Juli 1996 haben jedoch zugleich unterstrichen, daß Rußland für weiteren Reformwandel und damit für eine Partnerschaft mit der EU zumindest offenbleibt. Das gilt umso mehr, als sich die Perspektive einer Beendigung des - die wechselseitigen Beziehungen schwer belastenden - Tschetschenienkriegs abzeichnet. Wie die positiven Reaktionen aus Brüssel und den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten zeigen, werden die jüngsten Ereignisse in Rußland von den Europäern als Chance und Aufforderung gewertet, Moskau durch umfassende Kooperationsangebote weitere Anreize zur schrittweisen Implementierung des Partnerschaftsvertrags zu bieten.

³⁸ Vgl. die Zusammenfassung in: Europäische Kommission, Weißbuch. Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel 1995.

³⁹ A.a.O., S. 5.

Heinz Timmermann

Partnership with Russia

Prospects and Problems of the EU's Linkage Strategy

Bericht des BIOst Nr. 43/1996

Summary

Introductory Remarks

In the run-up to the presidential elections in Russia a series of initiatives was evolved in Brussels designed, even before the ratification of the "Agreement on Partnership and Co-operation," to forge as close ties as possible between the EU and Russia and to give backing to Yeltsin's candidacy. For all the problems in relations with Russia - Moscow's war of annihilation in Chechnya, to take just one example - a Yeltsin victory seemed to augur more favourably for the partnership than a win for the left-wing-nationalist bloc led by CP chief Zyuganov. For while Yeltsin's re-election promised at least to keep open the possibility of further consolidation and stabilisation of a reform-oriented Russia as well as of partnership and co-operation with the West, a victory for Zyuganov held out the alarming prospect of new ideological struggles, of political and economic instability and of a greater anti-Western emphasis. The outcome of the elections shows that Russia at least remains open to further reform and therefore to partnership. The present report examines the prospects for and problems of the relationship between the EU and Russia. It is based on official documents from both sides as well as on analyses by scholars and journalists.

Findings

1. The partnership agreement was evolved on the basis of complementary sets of interests. In Brussels' view the EU and Russia constitute "the two main powers in Europe." It sees Russia as a central factor in the continent's security and as a state with great economic, trading and scientific potential. A successful transformation of Russia's political system and an overhaul of its economy would make it into a stable, reliable neighbour and would facilitate the EU's endeavour to gradually extend the area of European integration eastwards. Conversely, a weak, strife-torn or even disintegrating Russia would in many respects present a major threat to the security of Eastern Europe and thus, indirectly, to that of Western Europe as well. Russia, for its part, regards the EU as its most important reference point in a partnership that holds out great promise for the country's development and transformation and that at the same time runs counter to Russia's feared exclusion from the European integration process.
2. Despite this convergence of interests, the development of relations between the EU and Russia has been more sluggish than might have been expected when negotiations over the partnership agreement began in 1992. The underlying reason for this is doubtless that the high expectations initially held by both sides have since given way to disillusion. The West had assumed that following a period of successful systemic transformation and swift structural change, Russia would, with relatively little difficulty, join the ranks of the liberal-

democratic states, adopting their system of values and their economic mechanisms and fitting into their international order. When this failed to happen and Russia abandoned its “romantic phase” (to quote former Foreign Minister Kozyrev) of pursuing a foreign policy characterised primarily by a European-Atlanticist stance, there was widespread confusion and disappointment in the West. Conversely, Moscow apparently over-estimated the ability and willingness of the West to give massive support to the Russian reform process. At the same time it was - and still is - quick to overlook the fact that during the confused period of transformation it often failed to make the most effective use of Western aid programmes. The Russian perception of Western policy as an attempt to keep Moscow in its place by denying it large-scale economic assistance and effective integration into the global economy has contributed greatly to the emergence of a new emphasis in Russian foreign policy and encouraged the endeavours of its elites to set the country apart from the rest of the world as an independent superpower and cultural centre with its own specific interests and ambitions.

3. It is in the political interests of the EU to try, by means of a formal agreement, to underpin Moscow’s status as an essential part of Europe in a process running parallel to the integration of the East Central European states into the community. Negotiations with Moscow over the partnership agreement were thus timed more or less to coincide with those with the East Central Europeans over the Europe agreement, and the partnership agreement was structured in a similar way to the treaties of association with the states of East Central Europe and the Baltic. This parallel approach was probably one of the main reasons why Moscow has so far raised no objections to the prospect of these countries becoming members of the EU. A number of the EU’s other moves were made with the same consideration in mind: its encouragement of those seeking membership of the EU to try, despite their troubled history, to form a co-operative relationship with Moscow; its endeavours to stimulate co-operation among the CIS states; and its furthering of regional co-operation involving Russia.
4. Thus, each in its own way, the EU and Russia are exerting a strong influence on the reshaping of the area between the Baltic and the Black Sea, aware that conflict over the internal development and international integration of the states in this “grey area” would be bound to damage attempts to form a partnership. Since 1995 issues of primary importance for the EU have been how to contribute to the building of a new security structure in Europe and how to become involved in the controversial discussion over NATO’s opening eastwards. Concern has grown in Brussels that the incorporation of the states of East Central Europe into the Atlantic alliance against Moscow’s will might prompt Moscow to put the partnership with the EU on ice. For this reason the EU believes it is important to avoid restricting relations with Russia to the security dimension and to give them a meaningful framework by engaging in intensive political dialogue and close economic ties.
5. In the economic sphere Russia’s main interest in developing its relations with the EU is, on the basis of a close treaty-based partnership, to gain access to the European economic space. Since the EU has become a magnet for the other states of the region, Russia would otherwise have to fear de facto being cut off from the European integration and co-operation processes. The EU is after all by far Russia’s biggest trading partner: in 1995 around 60 percent of its foreign trade turnover was with European states and 40 percent of that was with the EU. The EU, whose trade with Russia accounts for only 3 percent of its total foreign trade, has been very accommodating with regard to Russia’s desire for economic

linkage. Thus, in the partnership agreement it undertook “to contribute to the gradual integration of the Russian Federation into a large area of co-operation in Europe.”

6. Despite agreement about the fundamental direction to be taken, the partnership agreement has so far not succeeded in stimulating trade between the EU and Russia to any great extent - what it basically represents is a kind of rain check. While both sides still hold high hopes of an economic partnership, criticism is increasing. The Russian side complains that, while recognising the transitional nature of the Russian economy when selling goods at dumping prices, the EU fails to take sufficient account of Russia's comparative advantages and thus continues to discriminate against Russia. Brussels, on the other hand, criticises Russia for having increased the duty on a number of EU products since 1994 and of obstructing trade by requiring audits and certificates.
7. A more rapid opening of markets by both sides would indeed lend fresh impetus to the implementation of the partnership agreement and thus heighten its political effect. However, considerable scepticism is in order about whether this will happen in practice. Given Russia's tendency to protect its own raw materials and products in sensitive areas (textiles, steel, nuclear materials, aluminium etc.), the EU's willingness to be accommodating is likely to be rather limited. Conversely, the question must be asked whether Russia's leadership will maintain the balance between open markets and protectionism, a balance that respects the provisions of the partnership agreement while at the same time protecting the Russian economy from ruinous foreign competition. Even following Yeltsin's election victory this question is far from resolved. Indeed, there are strong indications that Russia's protection of its domestic industry will increase rather than decrease.
8. With this in mind the EU has offered Russia close industrial co-operation as well as - separately from the partnership agreement - developing the TACIS programme of technical assistance for the CIS states. Russia is the beneficiary of nearly 60 percent of the approximately 500 million ECUs allocated annually to this programme. The know-how programme is designed to support economic reform, to modernise the administration and to encourage the formation of democratic structures (co-operation with the Council of Europe is intended to produce a synergetic effect). Above all, however, it is intended to help create better conditions for industrial co-operation and to encourage foreign companies to invest in Russia. For a number of reasons, the flow of foreign capital to Russia, which is essential for the modernisation of the economy, has so far been very limited.
9. Thus, it will require a big effort from both sides to breathe life into the partnership between the EU and Russia. What is needed is a sober, pragmatic policy in which neither side should exceed its own capabilities and which should leave room for possible differences and setbacks. The partnership agreement lays a solid foundation for a fertile relationship but does not in itself constitute a partnership. The latter would require - given a high degree of mutual trust and understanding - broad-ranging agreement on the fundamental values and principles of political democracy, compatible economic systems and close economic inter-linkage as well as a permanent balancing of foreign policy and security interests. The road to such a state of affairs is a long one and it can by no means be taken for granted that Russia will continue along it in the long-term.
10. Nevertheless, the outcome of the presidential elections of June/July 1996 has emphasised that Russia at least remains open to further reform and thus for partnership with the EU. All the more so now that an end to the war in Chechnya, which put a considerable strain on relations, appears to be in sight. As the positive reactions from Brussels and the capitals of the EU member states show, the Europeans regard recent events in Russia as an opportu-

nity, by means of extensive offers of co-operation, to give Moscow further incentives to implement the provisions of the partnership agreement.