

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Sabine Fischer

Die EU und Russland

Konflikte und Potentiale einer
schwierigen Partnerschaft

S 34
Dezember 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Russland–EU-Beziehungen 1997–2007: Integrationskonkurrenz im post- sowjetischen Raum
7	Die Politik der EU im postsowjetischen Raum
10	Die Politik Russlands im postsowjetischen Raum
12	Das PKA im Kontext der Russland–EU- Beziehungen: Anspruch und Wirklichkeit
12	Entstehung, Inhalt und Funktionsweise des PKA
14	Russland–EU-Beziehungen: Autorenschaften im Wandel
17	Die EU als externer Demokratisierer in der russischen Transformation – ein Erfolgsmodell?
20	Die Zukunft des PKA
	Anhang
24	Anlage 1: Übersicht der Grundlagendokumente zu den Russland–EU-Beziehungen
27	Anlage 2: Sektorale Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU
29	Anlage 3: Übersicht der TACIS-Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU
32	Abkürzungen

**Die EU und Russland.
Konflikte und Potentiale einer
schwierigen Partnerschaft**

Russland und die EU stehen vor einer wichtigen Etappe in ihren Beziehungen: Im Januar 2007 beginnen die Verhandlungen über die weitere Zukunft des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA), das Ende November 2007 ausläuft. Die Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland in der ersten Jahreshälfte 2007 wird mit der entscheidenden Verhandlungsphase zusammenfallen.

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU sind spannungsgeladen: Trotz politischer und Wertedivergenzen und einer Rivalität im postsowjetischen Raum besteht für beide die Notwendigkeit, der Interdependenz ihres Verhältnisses durch wirtschaftliche und politische Kooperation Rechnung zu tragen. Vor allem auf russischer Seite werden Zweifel lauter, ob ein Abkommen vom Typ des PKA den gegenwärtigen Russland-EU-Beziehungen noch entspricht. Um diese Frage beantworten zu können, ist zunächst eine differenzierte Bestandsaufnahme der beiderseitigen Beziehungen nötig, insbesondere für die Laufzeit des PKA. Seit Ende des Ost-West-Konflikts waren EU wie Russland vielfältigen Veränderungen ausgesetzt, die sich entscheidend auf ihre bilateralen Beziehungen auswirkten. Darüber hinaus werden die Transformationsprozesse in Russland wie in anderen postsowjetischen Staaten sowohl durch die wachsende wirtschaftliche Verflechtung mit der EU als auch von der auf Demokratieexport ausgerichteten EU-Politik beeinflusst.

Eine Bestandsaufnahme muss die gegenseitige Bedingtheit von inneren Wandlungs- und Aushandlungsprozessen einerseits und bilateralen Beziehungen andererseits beleuchten. In dieser Studie soll der Anspruch des PKA an der Wirklichkeit der Russland-EU-Beziehungen und der russischen Transformation gemessen werden. Außerdem wird gefragt, ob die normativen Zielsetzungen des PKA Einfluss auf den Verlauf der russischen Transformation nehmen konnten. Ein knapper Exkurs in die russischen und europäischen Debatten über die Russland-EU-Beziehungen zeigt abschließend, wo die entscheidenden Bruchlinien zwischen den gegenseitigen Wahrnehmungen verlaufen. Erst auf dieser Basis sind Aussagen über die wünschenswerte und realisierbare Zukunft des Abkommens möglich.

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU haben sich während der Laufzeit des PKA beständig ausgeweitet und ausdifferenziert. Die im PKA verankerten normativen Ziele sind aber nicht umgesetzt worden. Die EU verfolgt nach wie vor keinen kohärenten Ansatz in ihrer Politik gegenüber Russland und den übrigen Neuen Unabhängigen Staaten (NUS), sondern verschärft durch ihre teils widersprüchliche Politik sogar noch die Polarisierungstendenzen in der Region. Vor allem die zunehmende Konkurrenz der EU und Russlands um Einfluss auf den postsowjetischen Raum birgt für die Stabilität Gesamteuropas erhebliche Risiken. Ihnen sollte bei den Gesprächen über die neuen vertraglichen Grundlagen begegnet werden. Dabei könnte Deutschland, das besonders enge und intensive Beziehungen zu Russland pflegt, eine konstruktive Rolle spielen.

Deutsche bzw. EU-Politik sollte sich an folgenden Prinzipien orientieren:

Normativität reduzieren: In den Verhandlungen sollte auf die Festlegung hochgeschraubter normativer Ziele verzichtet werden. Der faktische Pragmatismus der EU-Politik hat solche Ziele in den vergangenen Jahren ohnehin immer wieder unterlaufen. Trotz der Demokratiehilfepolitik der EU ist Russland gegenwärtig keine Demokratie – bleibt aber ein wichtiger Partner für Europa. Richtig ist die Grundidee der im September 2006 vom deutschen Außenministerium vorgeschlagenen Strategie »Annäherung durch Verflechtung«, Russland weiter in europäische Kooperation einzubinden. Allerdings sieht die Strategie auch die Aushandlung eines neuen, »umfassenden« Abkommens vor, was normative Wertedebatten wieder stark in den Vordergrund rücken würde. Effektiver wäre die pragmatische Anpassung des PKA an die veränderte Realität der Beziehungen. Die Verhandlungen werden bis November 2007 wohl kaum abgeschlossen sein. Da sich das PKA aber nach Ende seiner Laufzeit automatisch um ein Jahr verlängert, ist die rechtliche Grundlage der Beziehungen nicht gefährdet. Der Verhandlungsprozess könnte durch eine Ende 2007 zu verabschiedende gemeinsame Erklärung flankiert werden, in der die strategische Bedeutung der Partnerschaft hervorgehoben wird. Russland und die EU sollten sich dann auf die Vertiefung der funktionalen Kooperation in den von den Gemeinsamen Räumen vorgegebenen Sektoren konzentrieren. Wertedebatten sollten dagegen im Rahmen des politischen Dialogs auf unterschiedlichen Ebenen und in den Verhandlungen über sektorale Abkommen in konkreten Politikfeldern fortgeführt werden.

EU-Politik im postsowjetischen Raum multilateralisieren: Die EU kann kein Interesse an einer weiteren Polarisierung des postsowjetischen Raumes haben. Deshalb sollte sie Ziele wie wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Kooperation und Annäherung – bis hin zur Schaffung von Freihandelszonen und der Abschaffung von Visapflichten – nicht ausschließlich bilateral, sondern auch multilateral mit allen Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und Russland verhandeln. Subregionale Kooperation zwischen den NUS sollte zudem wesentlich entschlossener unterstützt werden. Hierzu ist es nötig, mit Russland in einen kritischen Dialog über dessen Integrationsinitiativen im postsowjetischen Raum einzutreten, statt sie – wie bislang – zu ignorieren. Auch in den Konfliktvermittlungsprozessen in Moldawien, Georgien und Aserbaidschan könnte die EU mehr Eigeninitiative zeigen und die russische Seite in ihre Aktivitäten einbinden, etwa in Gestalt gemeinsamer Friedenstruppen oder Beobachtungsmissionen.

Eine solche Politik würde vorerst keine strategische oder gar Wertepartnerschaft mit sich bringen, wie die EU sie mit den EFTA-Staaten, der Schweiz, den USA oder Kanada verbindet. Sie wäre aber eine wichtige und vor allem realistische Anpassung an den Stand der Beziehungen. Die EU müsste dabei nicht auf Werte und Normen in ihrer Politik gegenüber Russland verzichten und könnte sie in den stark diversifizierten Beziehungen auf allen Ebenen zur Geltung bringen. Eine weitgehende und rasche Anpassung Russlands an Normen und Standards der EU ist nicht zu erwarten, da hierfür die nötigen Voraussetzungen fehlen: insbesondere Beitrittswille auf der einen und Beitrittsperspektive auf der anderen Seite.

Aufgrund der Interdependenzen im beiderseitigen Verhältnis kann sich auch Russland nicht einfach den Abhängigkeiten entziehen, die mit den Beziehungen zur EU als wichtigster Modernisierungspartnerin und größter Abnehmerin russischer Energieexporte einhergehen. Die Neuverhandlungen über das PKA bergen deshalb kaum das Risiko eines Bruchs. Ob aus den Beziehungen zwischen Russland und der EU eine den europäischen Kontinent stabilisierende »strategische Partnerschaft« hervorgeht, ist vom weiteren Verlauf der russischen Transformation und von der Weiterentwicklung der europäischen Integration abhängig. Ein entscheidender Faktor wird sein, wie Russland und die EU künftig ihre Beziehungen auf bilateraler und regionaler Ebene gestalten.

Russland–EU-Beziehungen 1997–2007: Integrationskonkurrenz im postsowjetischen Raum*

Seit 1999/2000 sind die regionalen Beziehungen im postsowjetischen Raum, und mit ihnen die Russland–EU-Beziehungen, widersprüchlichen Dynamiken ausgesetzt. Die EU-Osterweiterung hat sowohl die innenpolitischen Entwicklungen als auch die außenpolitischen Orientierungen der westlichen und südlichen Neuen Unabhängigen Staaten beeinflusst. Im postsowjetischen Raum, den Russland gerade vor dem Hintergrund seines neuen Großmachtbewusstseins als Einflußsphäre beansprucht, ist die Bedeutung der EU als Akteur enorm gewachsen.¹ Dadurch treten Russland und die EU in der Region zunehmend in ein Konkurrenzverhältnis, was sich negativ auf ihre bilateralen Beziehungen auswirkt.

Die Politik der EU im postsowjetischen Raum

EU-Politik im postsowjetischen Raum hat eine wichtige interne Dimension, da sie in engem Zusammenhang mit der Entwicklung des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums der Union steht und Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ist.² Darüber hinaus war die EU nach dem Ende des Ost-West-Konflikts mit vollkommen anderen externen Bedingungen konfrontiert: einem grundsätzlich veränderten internationalen Umfeld sowie mit osteuropäischen Transformationsstaaten, deren Entwicklung in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie sie unterstützen

sollte.³ Ohne Zusammenführung dieser externen und internen Dimension sind der Charakter der EU-Politik und die damit verbundene Wirkung auf die regionalen Beziehungen nicht nachzuvollziehen.

Mit den Systemumbrüchen der Jahre 1989–91 war die EU herausgefordert, außenpolitisch auf die neuen internationalen Realitäten zu reagieren.⁴ Im Umgang mit den Staaten des ehemaligen Ostblocks und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion entwickelte sie bald unterschiedliche Instrumente. Mit den ehemaligen Ostblockstaaten schloss die EU ab 1994 – in Gestalt der sogenannten Europa-Abkommen – Assoziationsverträge und eröffnete ihnen eine klare Perspektive auf Mitgliedschaft.⁵ In den darauffolgenden Beitrittsprozessen spielte die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle und bot Gewähr für eine vergleichsweise einheitliche EU-Politik. Die Gestaltung der Beziehungen zu den postsowjetischen Staaten hingegen liegt zu großen Teilen beim Europäischen Rat bzw. bei den Mitgliedstaaten.⁶ Dadurch kommen Dichotomien zwischen supranationalen und intergouvernementalen EU-Institutionen, aber auch Widersprüche zwischen nationalen Regierungen besonders zum Tragen.

Die Russländische Föderation ist der größte östliche Nachbarstaat und zudem der einzige, der globale

³ Vgl. Roy Ginsberg, *The European Union in International Politics. Baptism of Fire*, Lanham 2001, S. 25.

⁴ Weitgehend außer acht gelassen wird hier die spezifische Erweiterungspolitik, welche die EU seit Mitte der neunziger Jahre gegenüber den mittelosteuropäischen und etwas später auch den baltischen Staaten betrieb. Die Erweiterungspolitik wird von verschiedenen Autoren als die weitestreichende – und auch erfolgreichste – außenpolitische Maßnahme der EU betrachtet. Vgl. Ginsberg, *The European Union in International Politics* [wie Fn. 3], S. 40; Judith Kelley, »New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy«, in: *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 44 (2006) 1, S. 29–55; Frank Schimmelfennig/Stefan Engert/Heiko Knobel, »Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey«, in: *JCMS*, 41 (2003) 3, S. 495–518.

⁵ Karen E. Smith, *The European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge 2003, S. 122–144 (56).

⁶ Katrin Bastian, *Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik*, Wiesbaden 2006, S. 136.

* Für ihre wertvolle Zuarbeit zu dieser Studie sowie die umfangreiche Materialsammlung im Anhang danke ich Yoriko Rach.

¹ Zur kritischen Diskussion dieses Großmachtanspruchs, die hier nicht ausgeführt werden kann, vgl. Neil MacFarlane, »The ›R‹ In BRICs: Is Russia an Emerging Power?«, in: *International Affairs*, 82 (2006) 1, S. 41–57; Julian Cooper, »Of Brics and Brains: Comparing Russia with China, India and Other Populous Emerging Economies«, in: *Eurasian Geography and Economics*, 47 (2006) 3, S. 255–284.

² Vgl. Knud Erik Joergensen, »European Foreign Policy: Conceptualising the Domain«, in: Walter Carlsnaes u.a. (Hg.), *Contemporary European Foreign Policy*, London 2004, S. 32–56 (33ff).

Bedeutung beansprucht. Dieser Anspruch wird nicht zuletzt aus den auch für die EU bedeutsamen Energieressourcen abgeleitet. Mit den Erweiterungsrunden 1995 (Finnland) und 2004 (baltische Staaten) hat sich die gemeinsame Grenze deutlich verlängert; Kaliningrad ist 2004 zu einer russischen Enklave innerhalb der EU geworden. Die innen- und außenpolitischen Entwicklungen in Russland gelten als wichtige Determinanten für die Stabilität des postsowjetischen Raums wie Europas insgesamt. Es verwundert daher nicht, dass die Beziehungen zu Russland für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten von besonderer Relevanz sind.

Bislang ist es nicht gelungen, einen Konsens über eine angemessene Russlandpolitik herbeizuführen. Dabei haben sich unterschiedliche Gruppierungen herausgebildet. Die »großen« Mitgliedstaaten Frankreich, Deutschland und Italien treten trotz der Entdemokratisierungstendenzen der vergangenen Jahre für eine pragmatische Haltung gegenüber Russland ein. Hintergrund sind wirtschaftliche Interessen, vor allem an Russland als Energielieferant. Für die Bundesrepublik ist darüber hinaus angesichts der problematischen deutschen Geschichte die Einbindung Russlands in Europa ein zentrales außenpolitisches Anliegen.⁷ Auch die Idee einer »Annäherung durch Verflechtung«, die Außenminister Steinmeier im September 2006 als Motto für die Russlandpolitik der EU während der deutschen Präsidentschaft 2007 ausgab, steht als »moderne Interpretation des bewährten Konzepts ›Wandel durch Annäherung‹ in dieser Tradition«.⁸ Andere Staaten, zum Beispiel Österreich, vertreten wesentlich strikere Positionen hinsichtlich der Realisierung von Demokratie und Menschenrechten in Russland. Diese Widersprüche innerhalb der EU wurden auch während und unmittelbar nach der italienischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2003 offenbar. Damals entzündete sich an der affirmativen Haltung des damaligen italienischen Premierministers Berlusconi gegenüber der russischen Tschetschenienpolitik heftige EU-interne Kritik.⁹

Mit der EU-Erweiterung betraten darüber hinaus neue Akteure die Bühne der Aushandlungsprozesse europäischer Außenpolitik. Die neuen Mitgliedstaaten brachten mit Blick auf Russland und die ehemalige Sowjetunion sehr spezifische historische Erfahrungen, Perspektiven und Präferenzen ein.¹⁰ Vor allem die baltischen Staaten betrachteten Russland nach wie vor als Sicherheitsbedrohung.¹¹ Polen richtete seine Politik seit dem EU-Beitritt darauf aus, eine Führungsposition in der Subregion einzunehmen und russischen Einfluss zurückzudrängen.¹² Besonders deutlich wurden die außenpolitischen Akzentsetzungen und Aktivitäten der neuen Mitglieder während der Orangen Revolution in der Ukraine, als die EU – auf polnische und litauische Initiative hin – nach anfänglichem Zögern eindeutig Position für die Demokratiebewegung um Viktor Juschtschenko bezog. Nach dem Machtwechsel unterstützten Polen und die baltischen Staaten die Beitrittsambitionen der Ukraine.

Neben diesen internen Aushandlungsprozessen, die in engem Zusammenhang mit Erweiterungs- und Vertiefungsbewegungen der europäischen Integration stehen, reagiert EU-Politik auch auf externe Impulse. Auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sah sie sich Anfang der neunziger Jahre 15 NUS gegenüber, die in multidimensionalen Transformationsprozessen befangen und auf Hilfe von außen angewiesen waren. In dieser frühen Phase zeigten die postsowjetischen politischen Eliten eine sehr große Bereitschaft, diese Hilfe anzunehmen, die Konditionalitätsformeln im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu akzeptieren, sich außenpolitisch nach Westen zu orientieren und in die europäischen internationalen Organisationen zu integrieren. Dieses Bild hat sich jedoch seit Mitte der neunziger Jahre ausdifferenziert: Die Transformationsprozesse in den postsowjetischen Staaten verliefen nicht linear, sondern brachten hybride politische Systeme hervor, die durch autoritäre Elemente, staatliche Dysfunktionalität, Korruption und enge Verflechtung von Politik und Wirt-

⁷ Michael Emerson u.a., *The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in Its Neighbourhood*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, Juli 2005 (CEPS Working Document Nr. 223), S. 198; Hiski Haukkala, *The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2005 (FIIA Working Papers 52).

⁸ »Steinmeier: Europa neu denken«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 1.9.2006.

⁹ Vgl. *Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den*

Beziehungen EU–Russland, A5-0053/2004, 2.2.2004. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia*, COM (2004) 106, 09/02/04.

¹⁰ Emerson u.a., *The Reluctant Debutante* [wie Fn. 7], S. 177f.

¹¹ Eine große Rolle spielen dabei ungelöste Grenzkonflikte, die russischen Minderheiten in Estland und Lettland sowie die Energieabhängigkeit der baltischen Staaten von Russland.

¹² Vgl. David Král, *Enlarging EU Foreign Policy. The Role of the New EU Member States and Candidate Countries*, Galveston, Texas: European Center of Excellence, Texas A&M University, 2005, S. 28.

schaft gekennzeichnet sind. Auch in Georgien und der Ukraine, wo Demokratiebewegungen 2003 und 2004 korrupte und semi-autoritäre Regime gestürzt haben, weisen die neuen Transformationsschübe bereits wieder Brüche auf. Der prekäre Verlauf veränderte zudem die Haltung von Teilen der Eliten und der mehrheitlich verarmten Bevölkerungen gegenüber westlichen Akteuren: So wurde der anfangs gehegte Glaube in deren Fähigkeit, den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft wirkungsvoll zu unterstützen, nachhaltig erschüttert. Zeitgleich mit den auseinanderdriftenden Entwicklungen der politischen Systeme hat sich auch die außenpolitische Orientierung der postsowjetischen Staaten ausdifferenziert. Während die Ukraine und Georgien nach ihren jüngsten Transformationsschüben gemeinsam mit Moldawien nach Anbindung an EU und Nato streben, richten sich andere Staaten stärker an Russland aus. Schließlich prägen die nach wie vor ungelösten Konflikte in Moldawien, Georgien und Aserbaidschan das regionale Umfeld.

In diesen fragmentierten und fluktuierenden regionalen Kontext hinein entwickelte die EU ihre außenpolitischen Instrumente. Neben den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen waren dies:

- ▶ *Gemeinsame Strategien* gegenüber Russland und der Ukraine (1999/2000): Die Initiative entsprang zum einen der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) und reagierte zum anderen (mit Blick auf Russland) auf internationale Spannungen vor und während des Kosovo-Krieges 1999. Beide Strategien entfalteten geringe Wirkung und wurden nach fünfjähriger Laufzeit nicht verlängert.
- ▶ *EU-Sonderbeauftragte*: Hierbei handelt es sich ebenfalls um ein Format im Rahmen der GASP, das es der EU ermöglichen soll, vermittelnd in internationale Krisen und Konflikte einzugreifen. Seit 2003 gibt es einen Sonderbeauftragten für den Südkaukasus. Im Sommer 2005 ernannte die EU einen Sonderbeauftragten für Zentralasien. Geplant ist derzeit die Entsendung eines Sonderbeauftragten für Moldawien/Transnistrien.
- ▶ *Polizeimissionen*: Im Rahmen der GASP/ESVP entsandte die EU im Herbst 2005 auf Vorschlag der Ukraine 60 Polizeikräfte an die ukrainisch-moldawische Grenze, um den ukrainischen Grenzschutz im Kampf gegen illegalen Grenzhandel aus Transnistrien zu unterstützen.
- ▶ *Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)*: Die ENP wurde ab 2002 entwickelt, um die Beziehungen mit den

neuen östlichen (und südlichen) Grenznachbarn der erweiterten EU gestalten zu können. Sie soll einen Rahmen für die Kooperation mit diesen Staaten und ihre engere Anbindung an die EU zur Verfügung stellen, ohne dabei eine konkrete Beitrittsperspektive zu bieten.¹³ Auch die ENP ist auf die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in den Partnerländern angelegt. Sie sollte ursprünglich im Osten Belarus (unter Vorbehalt politischer Veränderungen) sowie die Ukraine und Moldawien erfassen. Nach Protesten Georgiens wurden 2004 auch die südkaukasischen Staaten in die Initiative einbezogen.

- ▶ *Vier Gemeinsame Räume mit Russland*: Schließlich sind als letztes und jüngstes außenpolitisches Instrument der EU im postsowjetischen Raum die Vier Gemeinsamen Räume mit Russland zu nennen. Sie wurden unter anderem als Reaktion auf die Weigerung Russlands entwickelt, sich in die Reihe der von der ENP adressierten Partnerstaaten einzugliedern.¹⁴

Ähnlich wie in den Beziehungen zu Russland ergibt sich also auch für den postsowjetischen Raum das Bild eines Sets unterschiedlich entwickelter, nicht konsequent aufeinander abgestimmter bilateraler Instrumente. Diese sind häufig weniger das Ergebnis strategischer Politikplanung als vielmehr Resultat EU-interner, intergouvernementaler Aushandlungsprozesse, was un intendierte außenpolitische Wirkungen nach sich ziehen kann.¹⁵ Das Gebot horizontaler und vertikaler Kohärenz – also die Übereinstimmung der auswärtigen Politiken im Rahmen der drei Säulen einerseits sowie zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. den Mitgliedstaaten untereinander andererseits – wird in der EU-Politik gegenüber dem postsowjetischen Raum nicht eingehalten.¹⁶ Daher lässt sich von der EU auch nicht als einem einheitlichen Akteur mit einer konsistenten Politik gegenüber Russland und dem postsowjetischen Raum sprechen.

¹³ Vgl. Heikki Haukkala/Arkady Moshes, *Beyond the »Big Bang«: The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East*, Helsinki: FIIA, 2004 (FIIA Report 9).

¹⁴ Derek Averre, »Russia and the European Union: Convergence or Divergence?«, in: *European Security*, 14 (2005) 2, S. 175–202 (5). Gleichzeitig soll Entwicklungskooperation mit Russland zukünftig aus dem »European Neighbourhood«-Instrument finanziert werden, welches TACIS ab 2007 ablöst.

¹⁵ Vgl. Bastian, *Die Europäische Union und Russland* [wie Fn. 6], S. 137.

¹⁶ Vgl. Karen E. Smith, *European Foreign Policy* [wie Fn. 5], S. 65f.

Dennoch ist die EU in den vergangenen 15 Jahren im postsowjetischen Raum immer sichtbarer geworden. In der ersten Phase nach dem Zusammenbruch fokussierte sie ihre Politik auf Maßnahmen zur technischen Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Transformationsprozesse, die ab Ende der neunziger Jahre durch sicherheitspolitische Komponenten ergänzt wurden. Mit der ENP unternimmt die EU seit zwei Jahren einen weiteren, in der Folge des Erweiterungsprozesses wesentlich breiter angelegten Versuch, ihre unmittelbare Nachbarschaft in ihrem Sinne ordnungspolitisch zu gestalten und in einem »Ring von Freunden«¹⁷ bzw. »gut regierten« Staaten zu stabilisieren.¹⁸ Die ENP bedeutet damit einen Wechsel von der auf Russland konzentrierten Ostpolitik zu einer auf den gesamten Raum gerichteten Ordnungspolitik.

Die Politik Russlands im postsowjetischen Raum

Das nahe Ausland spielt eine zentrale Rolle in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Unter Wladimir Putin wurde diese Orientierung neu justiert: Zwar blieb die enge Anbindung der NUS an Russland ein wichtiges außenpolitisches Ziel. Doch der Schwerpunkt der russischen Politik verlagerte sich wesentlich deutlicher als in den neunziger Jahren auf ökonomische Integrationsprozesse, über die Russland versuchte, die übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken an sich zu binden. Daneben trat ein klares Bekenntnis zu den partnerschaftlichen Beziehungen mit der EU, die zur wichtigsten Modernisierungspartnerin erklärt wurde.¹⁹ Diese beiden zentralen außenpolitischen Zielsetzungen sind in den vergangenen Jahren zunehmend in Widerspruch zueinander geraten.

Für die Integrationsprozesse im postsowjetischen Raum brachte der Wandel in der russischen Außenpolitik Veränderungen mit sich. Die neue russische

¹⁷ *Europa als globaler Akteur – Aktuelle Schwerpunkte Europäischer Außen- und Nachbarschaftspolitik*, Rede von Dr. Benita Ferrero-Waldner, Kommissarin für Außenbeziehungen und die Europäische Nachbarschaftspolitik, vor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 24.1.2005, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/ferrero/sp05_30.htm>.

¹⁸ Vgl. Barbara Lippert, »Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik«, in: *integration*, (2006) 2, S. 149–157 (149).

¹⁹ Dmitrij Danilov, »Evropejskij Vybor Rossii« [Russlands europäische Wahl], in: *Meždunarodnaja žizn*, (2005) 7–8, S. 57–78 (69).

Führung hielt zwar rhetorisch an der Existenz der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fest, schuf jedoch gleichzeitig weiterhin Parallel- und Substrukturen und höhnte damit die GUS zusehends aus. Die beiden wichtigsten Kooperationsstrukturen, um die sich die Integrationspolitik der Ära Putin rankt, sind die Eurasische Wirtschaftsunion und der Einheitliche Wirtschaftsraum. Ihre Entwicklung seit 2000 spiegelt zugleich die wachsende Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU im postsowjetischen Raum.

Die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) wurde 2000 von Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan gegründet. Ohne die Ukraine hatte sie jedoch aus Moskauer Sicht nicht das Potential zu einem neuen regionalen »Integrationskern«. Deshalb wurde im September 2003 unter Einbindung Kiews der Einheitliche Wirtschaftsraum (EWR) aus der Taufe gehoben.²⁰ Die ukrainische Seite ließ sich jedoch nur unter großen Vorbehalten auf diesen Vertrag ein.²¹

2003/2004 kann als Hochphase der »neuen« russischen Politik im postsowjetischen Raum gelten, die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im November/Dezember 2004 hingegen als ihr Wendepunkt. Bereits die Rosenrevolution in Georgien im November 2003 war in Russland auf heftige Kritik gestoßen. Der gescheiterte Versuch jedoch, die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im eigenen Sinne (mit) zu entscheiden und einen Machtwechsel von Kutschma/Janukowitsch zu Juschtschenko zu verhindern, war zugleich ein Fanal des schwindenden russischen Einflusses im westlichen postsowjetischen Raum und die erste offene Manifestation der wachsenden Konkurrenz mit der erweiterten EU in der »gemeinsamen Nachbarschaft«.

Die deutlich explizitere Westorientierung der ukrainischen Führung unter Präsident Juschtschenko ließ die Zukunftsperspektiven des Einheitlichen Wirtschaftsraums rasch schrumpfen.²² Seit dem Sommer/Herbst 2005 zeichnet sich eine Umorientierung der russischen Politik nach Zentralasien ab, zum Beispiel in Gestalt einer Reaktivierung der EWU.²³ Auch die

²⁰ Ihm gehören außerdem Belarus und Kasachstan an.

²¹ Vgl. Sabine Fischer, »Rußland und die Ukraine. Fehlkalkulation oder neoimperialer Impuls?«, in: *Osteuropa*, (2005) 1, S. 64–76 (70ff).

²² »U Edinnogo ékonomičeskogo prostranstvo net buduščego« [Der Einheitliche Wirtschaftsraum hat keine Zukunft], in: *Nezavisimaja gazeta*, 15.6.2005.

²³ »Vynuždennyj Sojuz« [Die erzwungene Union], in: *Nezavisimaja gazeta*, 10.10.2005.

aktivere Politik im Rahmen der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) zeugt von einer zumindest vorübergehenden Verschiebung der Gewichte in Zentralasien und einer zunehmenden Konzentration russischer Politik in der Region.²⁴

Zum jetzigen Zeitpunkt – vor allem nach den jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine – ist schwer absehbar, ob dies eine nur vorübergehende Reaktion auf die Entwicklungen im westlichen GUS-Raum oder ein anhaltender Trend ist. Deutlich wird jedoch, dass Russland in den vergangenen Jahren eklatante Einflussverluste in den westlichen NUS hinnehmen musste. Dies betrifft sowohl Belarus, dessen Präsident Lukaschenka sich russischer Dominanz zu entziehen sucht, als auch Moldawien, das ebenfalls eine möglichst enge Anbindung an westliche internationale Organisationen anstrebt. Die »Umorientierung« der russischen Politik auf die Subregion Zentralasien ist deshalb vor allem reaktiv und Folge der Unfähigkeit der russischen Führung, die für den postsowjetischen Raum definierten Ziele in effektive Politik umzusetzen. Energiebeziehungen bzw. wirtschaftliche Interdependenzen werden zunehmend repressiv eingesetzt, um die Nachbarstaaten an Russland zu binden.

Die Ukraine, Georgien und Moldawien hatten nach den farbigen Revolutionen auch auf regionaler Ebene einen engeren Schulterschluss gesucht.²⁵ Seit dem Frühjahr 2005 trieben sie verschiedene subregionale Zusammenschlüsse (GUAM, Gemeinschaft der Demokratischen Wahl) voran. Diese sollten russischer Dominanz in der Region entgegenwirken und zu »Lokomotiven der dritten Welle demokratischer Revolutionen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion« werden.²⁶ Besonders die damalige ukrainische Führung wollte auf diese Weise außenpolitische Akzente setzen und ihren Anspruch auf eine führende Position in der Region deutlich machen.²⁷ Die Ukraine, Moldawien und Georgien bemühten sich außerdem darum, durch stärkere Einbindung der EU Bewegung in die so-

genannten eingefrorenen Konflikte zu bringen. Die innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine könnten die subregionalen Beziehungen in der westlichen GUS relativieren.

Die EU-Osterweiterung hat sich in mehrfacher Hinsicht auf den postsowjetischen Raum ausgewirkt. Über den Export ihres Ordnungsmodells erzeugte die EU einen Ansteckungs- bzw. Sozialisierungseffekt bei ihren neuen Nachbarn, der bei den farbigen Revolutionen in der Ukraine und Georgien sowie bei den innenpolitischen Wandlungsprozessen in Moldawien eine nicht geringe Rolle gespielt haben dürfte. Außerdem wurde die EU für Teile der NUS zu einem zentralen außenpolitischen Bezugspunkt und zu einer Machtressource in der Auseinandersetzung mit den russischen Vormachtansprüchen in der Region. Auf diese Weise zogen diese Staaten die EU immer weiter in den postsowjetischen Raum hinein und machten sie zu einem geopolitischen Faktor in den regionalen Beziehungen und in ihren Auseinandersetzungen mit Russland.

Brüssel begegnet diesen Bestrebungen mit der ENP. Im Gegensatz zur Beitrittspolitik gegenüber den mittelosteuropäischen Kandidatenländern ist die ENP nicht auf Integration ausgerichtet, sondern zielt auf vorsichtige Heranführung bei gleichzeitiger Abgrenzung, die durch geopolitische Imperative geprägt ist.²⁸ Diese Entwicklungen bewirken zunehmende Reibungen zwischen Russland und der EU im postsowjetischen Raum. Brüssel und Moskau treten sich mit divergierenden ordnungspolitischen Ansprüchen gegenüber: Die EU betreibt eine »weiche« Ordnungspolitik, indem sie über ihre Konditionalitätspolitik das eigene Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell zu exportieren sucht. Die russische Ordnungspolitik hingegen ist geprägt von der klassisch-realistischen Vorstellung konkurrierender Einflusszonen. Bislang scheinen diese beiden Ansätze weder kommunizierbar noch vereinbar.

²⁴ Erklärung der Staatsoberhäupter der Shanghai Cooperation Organisation, Astana, 5.7.2005, <www.sectsco.org>; »ŠOS vystupala protiv čužich voennyh baz« [Die SCO wehrt sich gegen fremde Militärbasen], in: *Izvestija*, 6.7.2005.

²⁵ »Oranževaja Antanta« [Orangefarbene Entente], in: *Kommersant*, 3.3.2005.

²⁶ »Na grebne novych revolucii« [An der Schwelle zu neuen Revolutionen], in: *Izvestija*, 26.4.2005.

²⁷ »9 stran sozdali ›Soobščestvo demokratičeskogo vybora« [Neun Staaten haben die »Gemeinschaft Demokratischer Staaten« gegründet], in: *Ukrainskie novosti on-line*, 2.12.2005.

²⁸ Vgl. Michael E. Smith, »Negotiating New Europes: The Roles of the European Union«, in: *Journal of European Public Policy*, 7 (2000) 5, Special Issue, S. 806–822 (815).

Das PKA im Kontext der Russland–EU-Beziehungen: Anspruch und Wirklichkeit

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bildet zwar die rechtliche Grundlage der Beziehungen zwischen Russland und der EU, ist jedoch in den vergangenen Jahren durch eine ganze Reihe zusätzlicher bi- oder unilateraler Strategien, Positionspapiere und Vereinbarungen ergänzt worden. Diese scheinen eher situative Reaktionen auf Impulse aus dem internationalen oder internen Umfeld Russlands oder der EU zu sein und weniger das Ergebnis konsistent verfolgter Strategien der Kooperationspartner. Auf diese Weise haben sich die Beziehungen zwischen Russland und der EU von der asymmetrischen Struktur, wie sie im PKA angelegt ist, immer weiter entfernt. Seit Ende der neunziger Jahre erhebt die russische Seite zunehmend den Anspruch, die Beziehungen zur EU in ihrem Sinne zu gestalten. Dies hat spätestens in den Wegekarten zu den Vier Räumen vom Mai 2005 zu einer deutlichen Schwächung des Bezugs auf einen Wertekanon (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) geführt, der für die vertraglichen Beziehungen der EU zu den Transformationsstaaten in Osteuropa seit Beginn der neunziger Jahre charakteristisch war. Darüber hinaus hatte die EU trotz der im PKA angelegten technischen und finanziellen Unterstützung der russischen Transformation (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States – TACIS) nur sehr geringen Einfluss auf deren Richtung, Funktionalität und Effizienz des PKA lassen sich deshalb nur ermitteln, wenn das Abkommen in den Gesamtkontext der Russland–EU-Beziehungen eingebettet und seine Wirkung auf die russische Transformation hinterfragt wird.

Entstehung, Inhalt und Funktionsweise des PKA

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen dem unabhängigen Russland und der EU trat am 1. Dezember 1997 in Kraft.²⁹ Dadurch wurde den Beziehungen eine klare Richtung gegeben: Im

²⁹ Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, ABl. L 327, 28.11.1997, S. 3–69; siehe Anlage 1, S. 24.

Gegensatz zu den Europa-Abkommen, die im gleichen Zeitraum mit den mittelosteuropäischen Staaten geschlossen wurden, visierte das PKA keine Mitgliedschaft oder Assoziierung an. Die in Artikel 1 definierte Form der Beziehungen zwischen Russland und der EU war die einer »Partnerschaft« ohne Beitrittsperspektive.

Das PKA regelt die politischen und – vor allem – die wirtschaftlichen Beziehungen. In der Einleitung werden die historischen Bande zwischen den Staaten der Europäischen Union einerseits und Russland andererseits sowie die gemeinsamen Werte betont. Artikel 1 des Abkommens enthält konkrete Zielformulierungen, die sich in mehrere Bereiche unterteilen lassen.

Russische Transformation: Russland wird als Staat identifiziert, dessen Wirtschaftssystem nicht länger planwirtschaftlich organisiert ist, sondern die Merkmale einer Transformationsökonomie aufweist. Beide Seiten verpflichten sich, politische und wirtschaftliche Freiheiten zu stärken. Die Kooperation soll insbesondere Demokratisierung und den Übergang zur Marktwirtschaft in Russland fördern (Artikel 1). Die EU erklärt ihre Bereitschaft, technische Unterstützung für die Umsetzung wirtschaftlicher Reformmaßnahmen zur Verfügung zu stellen (Artikel 86).

Obwohl die angeführten Regeln, Normen und Werte als für beide Seiten gültig ausgewiesen werden, besteht kein Zweifel, dass das PKA auf die russischen Transformationsprozesse abzielt und Kriterien für deren Erfolg formuliert. Besonders deutlich wird dies in Artikel 55, der nahelegt, die Transformation des russischen Wirtschafts- und Rechtssystems im Sinne des *Acquis Communautaire* zu gestalten: Da die Annäherung der Rechtssysteme eine wichtige Voraussetzung für die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen sei, solle Russland sein Rechtssystem schrittweise dem der Union anpassen.

Internationale Normen: Darüber hinaus wird das Vertragswerk in der Einleitung an die KSZE-Schlussakte und die Charta von Paris geknüpft und erhält somit eine weitere Wertebindung – sowohl mit Blick auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung von Menschenrechten als auch, auf internationaler Ebene, hinsichtlich der Wahrung von internationalem Frieden und Sicherheit und des Prinzips

friedlicher Konfliktbeilegung. Die Einleitung des PKA hebt außerdem die Stärkung regionaler Kooperation im postsowjetischen Raum zur Förderung von Prosperität und Stabilität als wichtiges Ziel der Kooperation zwischen Russland und der EU hervor.

Beziehungen zwischen Russland und der EU:

Schließlich legen Einleitung und Artikel 1 Ziele für die Beziehungen zwischen Russland und der EU fest. Dabei stehen vor allem die wirtschaftlichen Beziehungen im Vordergrund. Die Vertragsparteien verschreiben sich der Liberalisierung ihres Handels entlang der Regelwerke von GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und WTO (World Trade Organization). Neben den wirtschaftlichen Reformen in Russland wird konkret die Verbesserung der Bedingungen für Handel und Investitionen sowie für die Gründung von Unternehmen und die Freizügigkeit von Arbeit, Kapital und Dienstleistungen angestrebt. Kooperation in den Bereichen Umweltschutz, Raumfahrt und Kultur finden ebenfalls Erwähnung. Diese Teilziele werden zusammengefasst in dem Wunsch, mit dem Vertrag ein Rahmenwerk bereitzustellen, das die Basis für eine schrittweise Integration zwischen Russland und der EU in einem weiteren Europa bilden könne. Das wohl ehrgeizigste Ziel des PKA ist die Schaffung einer Freihandelszone (Artikel 3 und 53). Als ersten Schritt in diese Richtung garantieren sich die Vertragspartner unabhängig vom russischen WTO-Beitritt Meistbegünstigung in ihren Handelsbeziehungen (Artikel 10).

Die übrigen Kapitel des Abkommens enthalten detaillierte Bestimmungen zur Umsetzung vor allem der formulierten wirtschafts- und handelspolitischen Ziele.

Kapitel III regelt den Warenhandel zwischen Russland und der EU. Neben der Meistbegünstigungsklausel sichern sich die Vertragspartner den Verzicht auf interne Steuern sowie freien Warentransit und Schutz vor quantitativen Restriktionen von Exporten und Importen zu.

Das umfangreichste Kapitel IV hat unternehmens- und investitionsrechtliche Fragen zum Thema. Es regelt den Austausch von Arbeitskräften, den Umgang mit transnationalen Unternehmensgründungen und Dienstleistungsangeboten. Kapitel V enthält Bestimmungen zum Zahlungs- und Kapitalverkehr, Kapitel VI fasst die Bereiche Wettbewerb, intellektuelles, industrielles und kommerzielles Eigentum sowie Kooperation im Bereich der Gesetzgebung zusammen.

Kapitel VII über ökonomische Kooperation umfasst einen breiten Katalog von Maßnahmen, die der Inte-

gration Russlands in die europäische und globale Wirtschaft fördern sollen.³⁰ Die kurzen Kapitel VIII und IX regeln die Kooperation in den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und Kultur.

Das PKA bestimmt Form, Ebenen und Frequenzen des politischen Dialogs zwischen Russland und der EU. Artikel 7 legt fest, dass zweimal jährlich Gipfeltreffen zwischen der russischen Regierung, der Kommission und dem Rat stattfinden sollen. Auf ministerieller Ebene wird ein Kooperationsrat (Cooperation Council) eingerichtet, in dem Russland und die EU im Troika-Format sich einmal jährlich und in dringenden Fällen treffen können (Artikel 7, 90, 91). Darüber hinaus wird die Einrichtung eines Parlamentarischen Kooperationskomitees beschlossen (Artikel 96). 2004 wurde die Einrichtung des Permanenten Partnerschaftsrates (Permanent Partnership Council) vereinbart, in dessen Rahmen Treffen auf Ministerebene stattfinden.³¹ Auch auf niedrigeren diplomatischen Ebenen sind zahlreiche Kommunikationsformate hinzugekommen, wie zum Beispiel der Energie- oder der Menschenrechtsdialog.

Das PKA steckt den Rahmen sowohl für die wirtschaftlichen als auch für die politischen Beziehungen sowie die Entwicklungskooperation unter TACIS ab. Für die konkrete Verwendung der TACIS-Mittel wurden Länderstrategiepapiere mit vierjähriger und nationale Indikativprogramme mit zweijähriger Laufzeit verabschiedet. Auch hier ist die Annäherung Russlands an europäische Normen und Institutionen eine zentrale Zielsetzung.³² Die Mittelzuweisungen an Russland und andere postsowjetische Staaten im Rahmen von TACIS lagen während des gesamten Förderzeitraums deutlich unter den Summen, welche den mittelosteuropäischen und den südosteuropäischen Staaten im Rahmen des Programms »Poland and Hungary: Aid for Restructuring the Economies«

³⁰ Die Bereiche der Zusammenarbeit werden folgendermaßen festgelegt: »development of their respective industries and transport; exploration of new sources of supply and of new markets; encouragement of technological and scientific progress; encouragement of a stable social and human resources development and of local employment development; promotion of the regional cooperation with the aim of its harmonious and sustainable development« (Artikel 56). Damit wird der Wirkungsbereich der technischen Unterstützung der EU für Russland im Rahmen von TACIS umrissen und im folgenden detailliert bestimmt.

³¹ Vgl. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm>.

³² *Country Strategy Paper 2002–2006*, S. 2, siehe unten: Anlage 3, S. 29.

(PHARE) zugesprochen wurden. Mit Blick auf Russland sank darüber hinaus die Gesamtsumme der Mittel von 212 Mio. Euro 1991 auf 65 Mio. Euro 2004.³³ Neben TACIS fließen EU-Gelder über die European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR)³⁴ und das European Community Humanitarian Office (ECHO) nach Russland.

Die technische Unterstützung der EU unterliegt dem Prinzip der Konditionalität, verknüpft also Hilfsleistungen mit der Einhaltung von Demokratie und Menschenrechten durch den jeweiligen Drittstaat.³⁵ Allerdings ist die Wirkmächtigkeit einer Konditionalitätspolitik von den Anreizen abhängig, welche die EU (oder ein anderer externer Akteur) dem Drittstaat bieten kann. Je weitreichender die mit den Konditionen verknüpften Anreize, zum Beispiel in Form der Mitgliedschaft in einer attraktiven Organisation, desto größer ist ihre Reichweite und Wirksamkeit.³⁶ Da Russland zum aktuellen Zeitpunkt ebenso wie die übrigen NUS (mit Ausnahme der baltischen Staaten) keine Beitrittsperspektive hat und das Volumen der technischen Unterstützung entsprechend geringer ist und zudem seit 2003 weiter sinkt, ist von einem schwächeren Konditionalitätseffekt auszugehen. Das Fehlen von (positiven wie negativen) Sanktionsmechanismen bzw. der mangelnde politische Wille der EU, sie zu nutzen, zeigte sich deutlich im Umgang mit der Entdemokratisierung des russischen politischen

³³ Vgl. Marius Vahls, *A Privileged Partnership? EU–Russian Relations in a Comparative Perspective*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006 (Working Paper 2006/3). TACIS wird ab 2007 in dem im Rahmen der ENP geschaffenen European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI) aufgehen, aus dem auch die Aktionspläne mit den ENP-Staaten finanziert werden. Konzeptionell ist das ENPI stärker auf Kooperation als auf technische Hilfe ausgerichtet.

³⁴ Vgl. <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm>.

³⁵ Eine gängige Definition von Konditionalität findet sich bei Karen E. Smith: »Political conditionality entails the linking, by a state of international organization, of perceived benefits to another state (such as aid), to the fulfilment of conditions relating to the protection of human rights and the advancement of democratic principles. Positive conditionality involves promising the benefit(s) to a state if it fulfils the conditions; negative conditionality involves reducing, suspending, or terminating those benefits if the state in question violates the conditions.« (Karen E. Smith, »The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?«, in: *European Foreign Affairs Review*, 3 [1998] 2, S. 253–274 [256].)

³⁶ Vgl. Alex Pravda, »Introduction«, in: Jan Zielonka/Alex Pravda (Hg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Bd. 2: *International and Transnational Factors*, Oxford 2001, S. 1–28 (15).

Systems und dem Krieg in Tschetschenien. So machte die EU auch angesichts krasser Menschenrechtsverletzungen und demokratischer Fehlentwicklungen in Russland nicht von ihren Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch.³⁷

Russland–EU-Beziehungen: Autorenschaften im Wandel

Die Entwicklung seit 1997 zeigt, dass sich die *Autorenschaft* der den EU–Russland-Beziehungen zugrundeliegenden Verträge und Strategiepapiere gewandelt hat. In den ersten Jahren wurde vor allem die EU gestaltend tätig, indem sie außenpolitische Instrumente entwickelte und darüber den Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn, zumindest auf rechtlicher und deklaratorischer Ebene, eine Form gab. Der explizite Bezug auf Werte und Norme (Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft) spielte dabei eine zentrale Rolle und floss entsprechend in Verträge nicht nur mit Russland, sondern auch mit den anderen Transformationsstaaten ein. Seit 1999/2000 formuliert die russische Seite immer entschlossener den Anspruch, eigene Vorstellungen über Chronologie und Konzeptionalisierung der Beziehungen stärker einzubringen. Die Übernahme von Teilen des *Acquis Communautaire*, bei dessen Ausgestaltung Russland keine Mitsprache hatte, steht für die russische Führung zunehmend in Frage.³⁸ Auch der Wertebezug wird infolge dieser Entwicklung sichtlich relativiert. Gemeinsame Autorenschaft oder auch *joint ownership*, die zu einer neuen Leitlinie in der Konditionalitäts- und Entwicklungspolitik der EU und anderer inter-

³⁷ Eine halbwegs sichtbare Ausnahme war im Jahr 2000 die Umleitung großer Teile der TACIS-Mittel in Projekte zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten im Rahmen der European Initiative for Democracy and Human Rights als Reaktion auf den Ausbruch des zweiten Tschetschenienkriegs. Bereits im darauffolgenden Jahr kehrte die EU jedoch nach der »offiziellen Beendigung« der Kriegshandlungen zur alten Förderpraxis zurück. Gleiches galt für die Weigerung der EU, das PKA vor dem Ende des ersten Tschetschenienkriegs zu ratifizieren. Hier regelte ein Interimsabkommen die Beziehungen, bis das PKA 1997 in Kraft trat. Holger Moroff, »Die EU als Akteur und Regisseur in ihren Beziehungen zu Russland«, in: Patricia Bauer/Helmut Voelskow (Hg.), *Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur?*, Wiesbaden 2004, S. 257–272 (267).

³⁸ Timofej Bordačev, »V objatjach *civilian power*« [In der Umarmung der Zivilmacht], in: *Pro et Contra*, 8 (Winter 2003) 1, S. 47–62 (55).

nationaler Organisationen geworden sind,³⁹ führen in den Beziehungen mit Russland nicht mehr zur Betonung gemeinsamer Werte. Die russische Seite weigert sich aufgrund ihres Selbstverständnisses, die perzipierte Asymmetrie in den Beziehungen mit der EU zu akzeptieren.⁴⁰ Dies lässt sich auch in den Dokumenten nachlesen, die im Laufe der Partnerschaft auf beiden Seiten entstanden sind.

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen steht neben einer Reihe weiterer Dokumente, die in den vergangenen Jahren für die Beziehungen zwischen Russland und der EU entwickelt worden sind. Dabei wird mit Bedacht von einem Nebeneinander gesprochen, da diese unterschiedlichen Formate nur bedingt aufeinander aufbauen und die Verknüpfungen zwischen ihnen häufig unklar bleiben.

Im Juni 1999 verabschiedete der Europäische Rat die »Gemeinsame Strategie der EU« gegenüber Russland, in der die wichtigsten Ziele der EU–Russland-Beziehungen sowie Maßnahmen zu ihrer Umsetzung festgeschrieben sind.⁴¹ Der Instrumenten- und Maßnahmenkatalog der Gemeinsamen Strategie spiegelt in großen Teilen das PKA wider. Die Gemeinsame Strategie ist vor allem vor dem Hintergrund zweier Entwicklungen zu sehen, die nicht primär mit den bilateralen Beziehungen zwischen Russland und der EU zu tun haben. Zum einen war sie der Präzedenzfall für die im Amsterdamer Vertrag 1999 festgeschriebene Möglichkeit des Europäischen Rates, im Rahmen der GASP Gemeinsame Strategien zu verabschieden, und damit die erste konkrete Ausformung eines neuen außenpolitischen Instruments der EU.⁴² Zum zweiten hatte sie zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung eine wichtige symbolische Funktion, da im Frühjahr 1999 in den Beziehungen zwischen Russland und »dem Westen« erhebliche Friktionen über den Kosovo-Krieg der Nato aufgetreten waren. Nach Ende des Krieges im

Mai 1999 waren die EU-Staats- und Regierungschefs bemüht, mit der Gemeinsamen Strategie die Spannungen zwischen Russland und »dem Westen« zu entschärfen.

Die russische Regierung, damals bereits unter Ministerpräsident Putin, veröffentlichte als Reaktion auf die Gemeinsame Strategie der EU im Oktober 1999 eine »Mittelfristige Strategie der Russischen Föderation gegenüber der EU (2000–2010)«.⁴³ Auch dieses Papier enthält einen ausführlichen Maßnahmenkatalog, in dem sich zahlreiche Überschneidungen mit dem PKA finden. Gleichzeitig nimmt die russische Seite hier jedoch eine deutliche Positionsbestimmung vor, die sich vom Grundtenor früherer Papiere unterscheidet.⁴⁴ So wird explizit festgestellt, dass während des Gültigkeitszeitraums des Strategiepapiers weder eine Assoziierung noch die Mitgliedschaft Russlands in der EU angestrebt wird. Das Dokument betont die Sonderrolle Russlands als Macht, die sich über zwei Kontinente erstreckt. Als solche müsse Russland die Freiheit und Unabhängigkeit haben, seine Innen- und Außenpolitik selbst zu bestimmen. Für die Partnerschaft mit der EU ist die Schaffung eines effektiven Systems kollektiver Sicherheit in Europa vorgesehen, das auf dem Grundsatz der Gleichheit beruhen müsse und keine Trennlinien durch Europa entstehen lassen dürfe. Diese Mittelfristige Strategie wird in die allgemeine außenpolitische Strategie Russlands eingebettet und auf die Errichtung einer multipolaren Welt als wesentliches Ziel ausgerichtet, in der Russland die Rolle einer Weltmacht beansprucht. Darüber hinaus benennt die Strategie eine Reihe von Bereichen, in denen die russische Seite der EU Unterstützung anbietet.⁴⁵

⁴³ *The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000–2010)*, siehe unten: Anlage 1, S. 24.

⁴⁴ Vgl. auch Debra Johnson/Paul Robinson, »Editor's Introduction«, in: Debra Johnson/Paul Robinson (Hg.), *Perspectives on EU–Russia Relations*, London/New York 2005, S. 1–18 (7f).

⁴⁵ »1.8. On the basis of reciprocity and the existing potential, Russia could contribute to the solution of a number of problems facing the European Union, and to the strengthening of Europe's common position in the world: facilitation of the economic growth and employment in Europe through trade and investment channels; long term and stable supplying of the EU on a contractual basis [...] with energy resources and raw materials; profound integration of scientific potentials of the parties and commercialization on the EU market of achievements by Russian fundamental and defense researchers, networking and infrastructure [...] and information systems [...]; facilitation of outer space research and exploration [...]; participation in the modernization and safeguarding of European nuclear energy installations; facilitation of the

³⁹ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM(2004) 373, 12.5.2004, S. 8. Vgl. auch Andrea Schmitz, *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (S 12/06), S. 16f.

⁴⁰ Haukkala, *The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy* [wie Fn. 7], S. 15.

⁴¹ *Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland*, siehe unten: Anlage 1, S. 24.

⁴² Wenige Monate später verabschiedete die EU eine Gemeinsame Strategie für die Ukraine. Vgl. »European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine« (1999/877/CFSP), in: *Official Journal of the European Communities*, 23.12.1999, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/ukraine_99.pdf>.

Hier wird bereits jener Trend sichtbar, der spätestens seit 2003 die russischen Positionen in Debatten und Verhandlungen über die Beziehungen zur EU prägt: Während die offiziellen Verlautbarungen der EU noch immer stark auf den Transfer europäischer Rechts- und Normmodelle nach Russland ausgerichtet blieben, forderte die russische Seite zusehends entschlossener die Anerkennung Russlands als gleichberechtigten und machtvollen Akteur auf der internationalen Bühne. So wird in der Mittelfristigen Strategie im Gegenzug zu russischen Unterstützungsleistungen für die EU die Anerkennung Russlands als führende Macht in der GUS gefordert.⁴⁶

Noch deutlicher trat diese Entwicklung in den Verhandlungen über die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Vier Gemeinsamen Räume hervor. Die russische Führung signalisierte unter Verweis auf die Sonderrolle Russlands im postsowjetischen Raum Skepsis hinsichtlich ihrer Integration in die ENP. In der Phase zwischen der Lancierung der ENP im Sommer 2002 und der EU-Erweiterung im Mai 2004 einigten sich Russland und die EU deshalb auf die Ausdehnung des Konzepts eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums zu Vier Gemeinsamen Räumen (1. Wirtschaft; 2. Freiheit, Sicherheit, Justiz; 3. Äußere Sicherheit; 4. Erziehung und Wissenschaft), in denen die bilateralen Beziehungen weiterentwickelt werden sollten.⁴⁷ Wichtig erscheint im Zusammenhang mit der Entwicklung der EU–Russland-Beziehungen, dass der Wertebezug in den Wegekarten zu den Vier Räumen nicht mehr, wie im PKA, dem gesamten Text vorangestellt ist. Vielmehr findet sich ein expliziter Wertebezug als Präambel zum zweiten Raum (Freiheit, Sicherheit, Justiz). Auch hat sich der Akzent graduell verändert. So heißt es, die Kooperation basiere auf gemeinsamen Werten, gleichzeitig müsse jedoch in den gegenseitigen Beziehungen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit einerseits

strengthening of the Euro as an international currency through officially including it into the foreign currency reserves of the Bank of Russia; military and technical cooperation with due account for the prospects of establishing a European ›defense identity‹; joint prevention and eradication of local conflicts and combating organised crime in Europe.« (Zitiert in: *Russian Middle Term Strategy* [wie Fn. 43], S. 2–3/9.)

⁴⁶ Vgl. *Russian Middle Term Strategy* [wie Fn. 43], S. 2/9f.

⁴⁷ Auf eine ausführliche Erörterung der Inhalte der Vier Gemeinsamen Räume wird hier verzichtet. Siehe Hannes Adomeit/Rainer Lindner, *Die »Gemeinsamen Räume« Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005 (S 34/05).

sowie Recht und Freiheit andererseits bestehen.⁴⁸ In der Aufzählung der Prinzipien, die der Kooperation zugrunde liegen, tritt der Verweis auf die Gleichheit der Partner und die gegenseitige Respektierung von Interessen vor die Nennung von Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.⁴⁹

Ein weiteres Format in den Beziehungen zwischen Russland und der EU ist die Nördliche Dimension (ND), die in Gestalt eines ersten Northern Dimension Action Plan (NDAP) im Juni 2001 vom Europäischen Rat auf den Weg gebracht wurde.

Die Nördliche Dimension geht vor allem auf die Initiative Finnlands zurück. Als grenzüberschreitendes Kooperationsprojekt umfasst sie EU-Mitglieder (Schweden, Dänemark, Finnland, Estland, Lettland, Litauen und Deutschland) ebenso wie Nichtmitglieder (Norwegen, Island und Russland). Seit der Osterweiterung der EU im Mai 2004 ist die ND zu einem außenpolitischen Instrument in den Beziehungen der EU (und der ihr assoziierten Staaten Norwegen und Island) einerseits und Russland andererseits geworden. Gegenstand ist die grenzüberschreitende kooperative Bearbeitung »weicher« Sicherheitsprobleme.⁵⁰

Hier ist vor allem ein Aspekt der Nördlichen Dimension interessant: Obwohl sie von der EU geschaffen wurde und auch die finanziellen Mittel größtenteils von EU-Seite gestellt werden, gestattet die Nördliche Dimension den Partnerstaaten außerhalb der EU eine wesentlich aktivere Teilhabe an Prozessen der Entscheidung und Prioritätensetzung.⁵¹ Auf diese Weise wird der unilaterale Ansatz der GASP in den Beziehungen mit Partnerstaaten durchbrochen. Die ND enthält keinen expliziten Bezug zu Fragen der Demokratieförderung und des Menschenrechtsschutzes. Diese Aspekte ermöglichten der russischen Seite einen leichteren Zugang zur Nördlichen Dimension und führten in einer Reihe von Bereichen zu erfolgreicher Kooperation. Gleichzeitig hat die Konzentration auf »weiche« Sicherheitsfragen und die Aussparung zentraler Problembereiche die Bedeutung der ND im Gesamtzusammenhang der Russland–EU-Beziehungen stark eingeschränkt, weil Konflikte über die eigentlichen,

⁴⁸ Vgl. *Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice*, siehe unten: Anlage 1, S. 26.

⁴⁹ Ebd., S. 21/53.

⁵⁰ Council of the European Union, *Full Report on Northern Dimension Policies*, 11.6.2001, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/full_report.pdf>.

⁵¹ Anne Haglund, »The ›Northern Dimension‹: North-western Russia in Focus«, in: Johnson/Robinson (Hg.), *Perspectives on EU–Russia Relations* [wie Fn. 44], S. 93–109 (101).

harten Sicherheitsprobleme an anderen Orten ausgetragen werden.⁵²

Die EU als externer Demokratisierer in der russischen Transformation – ein Erfolgsmodell?

Eine wichtige Zielsetzung des PKA ist die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in Russland. Ein kritischer Blick auf den Verlauf der russischen Transformation und der technischen Unterstützung durch die EU zeigt jedoch, dass die Konditionalitätspolitik der EU im Falle Russlands wenig zu Demokratisierung und Liberalisierung beitragen konnte.

Die Amtszeit des russischen Präsidenten Putin ist von der Gleichzeitigkeit innenpolitischer Reformbemühungen und zunehmender Entdemokratisierung des politischen Systems gekennzeichnet. Auftakt des Putinschen Reformprojektes waren in der ersten Legislaturperiode die Föderalismusreform und die Steuerreform. Nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2003/2004 wurde ein Programm zur Reform des öffentlichen Sektors aufgelegt, das aus drei Komponenten besteht: Verwaltungsreform, Reform des öffentlichen Dienstes und Budgetreform.⁵³ Schließlich betreibt die Administration Putin bereits seit Beginn des Jahrzehnts die Reform der russischen Sozialsysteme.⁵⁴ Dabei wurde bis 2005 eine konsequente Monetarisierung der Sozialleistungen bei gleichzeitiger Stärkung privatwirtschaftlicher Anteile in den sozialen Sicherungssystemen (zum Beispiel im medizinischen Bereich oder durch Förderung privater Altersversicherungen), also ein wirtschaftsliberales Programm verfolgt, das die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik postuliert. Seitdem kehrt der Staat jedoch, getragen von seinen Einnahmen aus dem Energieexport, verstärkt in die Sozialpolitik zurück

52 Grzegorz Gromadzki u.a., *Friends of Family? Finnish, Lithuanian and Polish Perspectives on the EU's Policy towards Ukraine, Belarus and Moldova*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2005 (Report 12/2005), S. 19.

53 Vgl. Stefanie Harter, »Reformen des öffentlichen Sektors in Russland im Jahr 2004«, in: Heiko Pleines/Hans-Henning Schröder (Hg.), *Wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderungen für Russland*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, November 2004 (Arbeitspapiere und Materialien 62), S. 45–50.

54 Vgl. Jakob Fruchtmann, *Die sozialpolitische Konzeption Putins: Wirtschaftsliberalisierung als Sozialpolitik*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2004 (Russlandanalysen 49), und Heiko Pleines, *Auf der Suche nach einem neuen Sozialpakt?*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2006 (Russlandanalysen 86).

und bemüht sich, über ein aus dem staatlichen Stabilitätsfonds finanziertes Sozialprogramm soziale Diskrepanzen auszugleichen. Dieser veränderte Zugang wird darauf zurückgeführt, dass die Regierung die Zunahme sozialer Proteste (wie nach der Monetarisierung staatlicher Sozialleistungen Anfang 2005) und ihre mögliche Ausweitung nach dem Modell der farbigen Revolutionen fürchtet.⁵⁵ Im gleichen Zuge hat sich das Tempo der Reformen insgesamt deutlich verlangsamt.⁵⁶

Im selben Zeitraum veränderte sich die gesamte innenpolitische Situation in Russland: Was als von Europa und den USA unterstützte Kampagne zur Wiedergewinnung von Staatlichkeit unter Wladimir Putin begann, entfaltete sich in einem höchst ambivalenten Prozess – in Gestalt einer Rezentralisierung des föderalen Systems, einer Gleichschaltung der Medienlandschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen, einer Entmachtung von Föderationsrat und Duma und einer sukzessiven Einebnung der russischen Parteienlandschaft.⁵⁷ Der Tschetschenienkonflikt, der trotz anderslautender Rhetorik des Kreml bis heute gewaltsam ausgetragen wird, war Demokratisierungsprozessen ebenfalls nicht förderlich.

Die innenpolitischen Tendenzen zur Rezentralisierung des politischen Systems werden seit der letzten Jahrzehntwende von einer beispiellosen Stabilisierung des russischen Staatshaushaltes und von rasantem wirtschaftlichem Wachstum flankiert. Beides basiert auf den drastisch gestiegenen Deviseneinnahmen durch Energieexporte bei anhaltend hohen Weltmarktpreisen für Energieträger. Gleichzeitig verläuft die Diversifizierung der russischen Wirtschaft trotz der vermehrten Möglichkeiten und Spielräume nur schleppend. Die Gewinne aus den Energieexporten fließen in den nationalen Stabilitätsfonds, werden aber kaum systematisch in den Ausbau verarbeitender Industrien, der Infrastruktur oder in die Modernisierung veralteter Förderanlagen und Pipelinesysteme im Energiesektor investiert.⁵⁸ Auch der »gestärkte« russische Staat zeigt sich also den Herausforderungen, die die strukturellen Defizite der aus Sowjetzeiten

55 Pleines, *Auf der Suche* [wie Fn. 54], S. 3.

56 Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries*, Brüssel, Juni 2006 (Occasional Papers Nr. 25), S. 115ff.

57 Vgl. stellvertretend für viele die jüngste Analyse von Lilija Ševcova, »Garantiert ohne Garantie. Rußland unter Putin«, in: *Osteuropa*, (2006) 3, S. 3–18.

58 Ebd., S. 10.

ererbten Volkswirtschaft an ihn stellen, nicht gewachsen.⁵⁹

Das TACIS-Länderstrategiepapier 2002–2006 nimmt explizit auf die Reformvorhaben der russischen Regierung Bezug und richtet die technische Hilfe der EU daran aus: »die EU sollte den sozio-ökonomischen Reformprogrammen der Regierung volle Unterstützung zukommen lassen und sich auf den Aufbau rechtlicher, institutioneller und administrativer Strukturen konzentrieren, die wirtschaftliche Entwicklung durch private Initiative und Marktkräfte erlauben. Rechtliche und institutionelle Konvergenz auf der Basis von Modellen und Standards der EU sollte gefördert werden.«⁶⁰ Entsprechend führt die EU gemeinsam mit russischen Partnern in politischen Institutionen und Behörden TACIS-Projekte, Twinning-Programme und Expertisetransfer in allen Reformbereichen durch. Die Beurteilung der Effizienz von TACIS-Projekten und des Einflusses von TACIS auf den Verlauf von Transformationsprozessen in Russland fällt jedoch sehr zurückhaltend aus. Verwiesen wird zum einen auf die schwierigen Implementationsbedingungen, institutionelle Widerstände, Korruption und das Fehlen einer staatlichen Gesamtkonzeption für die Reformprogramme sowie auf komplexe, bürokratisierte und ineffiziente Projektabläufe auf EU-Seite.⁶¹

Zu den Hindernissen auf der Mikroebene der Projektimplementation tritt die Entdemokratisierung des makropolitischen Kontextes, die einhergeht mit der zunehmenden Verslossenheit der politischen Eliten gegenüber den Versuchen externer Akteure, Einfluss auf die Entwicklung des politischen und wirtschaftlichen Systems Russlands zu nehmen.⁶² Darüber hin-

aus versetzen Wirtschaftswachstum und Einnahmen aus den Rohstoffexporten die russische Regierung zusehends in die Lage, Reformmaßnahmen aus russischen Mitteln zu finanzieren, während TACIS-Gelder für Russland in den vergangenen Jahren stetig zurückgegangen sind.⁶³ Hier macht sich die Verschränkung von steigenden Einnahmen aus den Energieexporten, Entdemokratisierung und Stagnation bzw. Umdeutung der Reformprogramme bemerkbar, auf welche die EU keinen Einfluss hatte.

Während also in den neunziger Jahren die politischen Rahmenbedingungen für eine konsequente, demokratisch und marktwirtschaftlich orientierte Reformpolitik aufgrund staatlicher Schwäche nicht hergestellt werden konnten, ist es nun die vermeintliche Stärke des russischen Staates, die – aufgrund ihrer Selbstdistanzierung im Namen staatlicher Souveränität – einem solchen Wandel entgegensteht. Gleichzeitig leiden Reformprogramme noch immer am Mangel staatlicher Durchsetzungsfähigkeit auf der Implementationsebene. Die Informalität des politischen Prozesses, Korruption und Intransparenz erschweren eine stringente Reformpolitik und verzerren angestrebte Reformziele bis zur Unkenntlichkeit. Gleichzeitig verbessert sich die wirtschaftliche Situation der Russischen Föderation, so dass ihre externen Abhängigkeiten abnehmen.

Externe Demokratisierer wie die EU verlieren damit Einfluss auf die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Russland. Die Entwicklungszusammenarbeit unter TACIS hatte in einzelnen Reformbereichen durchaus positiven Einfluss.⁶⁴ Der Einfluss der EU-Politik auf den gesamtgesellschaftlichen Verlauf der Trans-

59 Pekka Sutela, »Will Growth in Russia Continue?«, in: *Bank of Finland Bulletin*, (2005) 4, S. 12–20 (17).

60 *Country Strategy Paper 2002–2006* [wie Fn. 32].

61 Neben der bereits zitierten Sekundärliteratur vgl. Kevin McCann, »EU Technical Assistance Programmes and Projects. An Assessment of Energy Sector Programmes in Eastern Europe and the Former Soviet Union«, in: Johnson/Robinson (Hg.), *Perspectives on EU–Russia Relations* [wie Fn. 44], S. 194–213; European Court of Auditors, *Special Report No 2/2006 concerning the performance of projects financed under TACIS in the Russian Federation together with the Commissions Reply*; EuropeAid Co-operation Office, Directorate-General for Development and External Relations Directorate-General, *Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) and Its Implementation* (Synthesis Report), Vol. 1–5, Januar 2006; Report from the Commission, *The TACIS Programme Annual Report*, COM(2000) 835 final, Brüssel, 20.12.1999, und die entsprechenden Passagen in den *Country Strategy Papers*.

62 Diese Tendenzen werden jüngst unter dem Schlagwort

der souveränen Demokratie diskutiert. Vgl. Vladislav Surkov, »Suverenitet – éto političeskij sinonim konkurentosposobnost'« [Souveränität ist das politische Synonym von Wettbewerbsfähigkeit], in: Nikita Garadža (Hg.), *Suverenitet* [Souveränität], Moskau 2006, S. 43–80; Andrej Kokošin, »Real'nyj suverenitet i suverennaja demokratija« [Wirkliche Souveränität und souveräne Demokratie], in: Garadža (Hg.), *Suverenitet*, ebd., S. 89–130.

63 Vgl. European Court of Auditors, *Special Report* [wie Fn. 61], S. 1.

64 Die Fallstudien im Bericht zur Evaluation des Ratserlasses 1999/2000 lassen darauf schließen, dass Projekte im Bereich wirtschaftlicher Reformen, an denen auch die russischen politischen Institutionen Interesse hatten, mit größerem Erfolg durchgeführt wurden als Projekte, die beispielsweise auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen zielten. EuropeAid Co-operation Office, Directorate-General for Development and External Relations Directorate-General, *Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) and Its Implementation* (Synthesis Report), Vol. 3, Januar 2006, S. 1–41.

formation blieb jedoch gering. Dies entspricht Thomas Carothers' genereller Einschätzung, dass Demokratiehilfe in sich demokratisierenden Staaten zwar dazu beitragen könne, Reformen zu vertiefen, doch in Staaten, die sich nicht demokratisierten, könne sie lediglich punktuell wirken. Auf die generelle Richtung politischer Entwicklungen in den Empfängerstaaten habe sie keinen wesentlichen Einfluss.⁶⁵ In dem Maße, wie Entdemokratisierungstendenzen fortschreiten, Russland für sich die Anerkennung als gleichberechtigter Partner der EU einfordert und seine finanzielle Eigenständigkeit wächst, trüben sich die Erfolgsaussichten von Programmen wie TACIS.

⁶⁵ Vgl. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, Washington 1999, S. 308.

Die Zukunft des PKA

Die Beziehungen zwischen Russland und der EU werden gegenwärtig von drei grundlegenden Konflikten geprägt, die die Hintergrundfolie für konkrete politische Auseinandersetzungen bilden, zum Beispiel die Energiebeziehungen oder die Zukunft der russischen Exklave Kaliningrad.

- ▶ **Integrationskonkurrenz:** Im postsowjetischen Raum hat sich seit Beginn dieses Jahrzehnts eine Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU entwickelt. Dabei kollidiert der zunehmende ordnungspolitische Einfluss der EU mit den ordnungspolitischen Großmachtansprüchen Moskaus in der Region.
- ▶ **Souveränität vs. Normativität:** Mit dem »neuen« russischen Selbstbewusstsein als »Energiegroßmacht«, das von weiten Teilen der politischen Elite geteilt wird, erlebt das Konzept der Souveränität eine Renaissance. Souveränität bedeutet für die Verfechter dieser neuen Idee des Staatsdiskurses nicht, eine »Festung Russland«⁶⁶ zu errichten, sondern die innere Festigung gegen negative äußere Einflüsse abzuschirmen und auf diese Weise Russland wieder »konkurrenzfähig« zu machen. Dies kollidiert mit einer EU-Außenpolitik, deren normativer Anspruch nationalstaatliche Grenzen zu durchdringen sucht und nach dem demokratischen Gehalt politischer Systeme in Partnerstaaten fragt.⁶⁷
- ▶ **Asymmetrie:** Eng verknüpft mit dem Anspruch auf eine Großmachtposition in der internationalen Politik und auf Souveränität nach innen ist die russische Kritik an – so wahrgenommenen – Asymmetrien in den Beziehungen zur EU.

Vor diesem Hintergrund entfaltet sich auf beiden Seiten die Debatte über die Zukunft des PKA.

Die russische Diskussion setzte bereits 2003/2004 ein und dreht sich vor allem um Form und Struktur der Beziehungen. Es herrscht weitgehender Konsens darüber, dass das PKA nicht mehr den Realitäten entspricht, weshalb es auch nicht mehr als angemessene Grundlage für die Beziehungen zwischen Russland

und der EU betrachtet wird.⁶⁸ Sowohl Russland, die EU, die gegenseitigen Beziehungen als auch die internationale Umwelt hätten sich grundlegend gewandelt. Partnerschaft und Kooperation zwischen Russland und der EU seien gemeinsame und alltägliche Praxis, die Intensität der politischen Interaktion habe seit langem die Grenzen des PKA überschritten.⁶⁹ Die Konflikte der jüngsten Zeit wiederum machten die Wiederherstellung des gegenseitigen Vertrauens nötig, die über ein qualitativ neues Abkommen erreicht werden könne.⁷⁰ Mit einem neuen Abkommen zwischen der EU und Russland wird deshalb die Hoffnung auf einen Impuls für Kooperation und Integration verknüpft.⁷¹

Ein zentrales Motiv in russischen Beiträgen zur Debatte über das PKA ist die Herstellung von Gleichheit zwischen den Partnern, die in einem neuen Abkommen festgeschrieben werden müsste. Russland solle nicht mehr als Transformationsökonomie, sondern als entwickeltes Land gelten, welches die grundlegenden Merkmale von Marktwirtschaft und politischer Demokratie aufweise.⁷² Besonders dürfe »Russland nicht als Juniorpartner der EU gesehen werden.«⁷³ Würde Russland der Verlängerung des PKA zustimmen, käme dies einer Einverständniserklärung gleich und würde das Land dazu verurteilen, den Anweisungen der EU Folge zu leisten. Deshalb müsse das neue Modell für die Russland–EU-Beziehungen »Russlands Sonderrolle in Europa und der Welt reflektieren. Das bedeutet, dass das neue Dokument nicht dem gleichen Koordinatensystem folgen kann, wie die EU es für die Formalisierung ihrer Beziehungen zu Nachbarstaaten anlegt.«⁷⁴ Vielmehr müsse es wertende Urteile über den Zustand der russischen

68 Yuri Borko, »Rethinking Russia–EU Relations«, in: *Russia in Global Affairs*, (August 2004), S. 1/5.

69 Nadezhda Arbatova, »Russia–EU Quandary 2007«, in: *Russia in Global Affairs*, (April–Juni 2006), S. 100–110 (101).

70 Timofei Bordachev, »Toward a Strategic Alliance«, in: *Russia in Global Affairs*, (April–Juni 2006), <<http://eng.globalaffairs.ru/numbers/15/>>, S. 1/5.

71 Borko, *Rethinking Russia–EU Relations* [wie Fn. 68], S. 1/5.

72 Arbatova, »Russia–EU Quandary« [wie Fn. 69], S. 108; Borko, *Rethinking Russia–EU Relations* [wie Fn. 68], S. 4/5.

73 Bordachev, *Toward a Strategic Alliance* [wie Fn. 70], S. 1/5.

74 Bordachev, *Toward a Strategic Alliance* [wie Fn. 70], S. 2/5.

66 Surkov, »Suverenitet« [wie Fn. 62], S. 60.

67 Vahls, *A Privileged Partnership?* [wie Fn. 33], S. 22.

Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt vermeiden und dürfe nicht als Anweisung für die Annäherung Russlands an die sich beständig verändernden politischen und wirtschaftlichen Regelwerke der EU dienen. Referenzrahmen des neuen Vertragswerkes sollten nicht die Bestimmungen des *Acquis Communautaire*, sondern internationale Standards wie das WTO-Regelwerk sein, die beide Seiten gleichermaßen anerkennen könnten.

Ein neues Abkommen soll aus dieser Perspektive die Grundlage für eine »strategische Partnerschaft« oder gar »strategische Union« bilden. Für die konkrete Kooperation in einzelnen Bereichen sollen die Wegekarten der Vier Gemeinsamen Räume herangezogen und teilweise in das Vertragswerk integriert werden.⁷⁵ Neben dem expliziten Verweis auf die Gleichheit der Partner in einer »tatsächlichen« Allianzbeziehung wird außerdem immer wieder die Stärkung sicherheitspolitischer Komponenten gefordert und den Russland-EU-Beziehungen die Funktion eines wichtigen Bindegliedes zwischen den Sicherheitssystemen Europas, Asiens und Nordamerikas zugeschrieben.

Auch in offiziellen Verlautbarungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie im wissenschaftlichen Diskurs innerhalb der EU findet sich der Gedanke der strategischen Partnerschaft. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 nennt Russland direkt nach den USA als einen der »wichtigen Akteure«, mit denen die EU den globalen Sicherheitsrisiken gemeinsam begegnen will: »Wir müssen uns weiter um engere Beziehungen zu Russland bemühen, das einen wichtigen Faktor für unsere Sicherheit und unseren Wohlstand bildet. Die Verfolgung gemeinsamer Werte wird die Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft bestärken.«⁷⁶ Dafür geben, wie in der Sicherheitsstrategie angedeutet, sowohl wirtschaftliche als auch politische und sicherheitspolitische Interessen den Ausschlag. Gleichzeitig bleibt jedoch unklar, wie eine solche strategische Partnerschaft gestaltet und rechtlich verankert werden soll. Die Beziehungen der EU mit anderen »Schlüsselakteuren« (die USA, Japan, China, Kanada und Indien) haben unterschiedliche Formen. In den meisten Fällen existiert kein umfassendes Abkommen. Stattdessen bilden gemeinsame politische Erklärungen über den Charakter und die Reichweite der Partnerschaft einen politischen, rechtlich nicht bindenden Rahmen für

die Kooperation.⁷⁷ Für die Beziehungen der EU mit den USA gibt es keinerlei bilaterale Abkommen. Sie sind vielmehr eingebettet in jene multilaterale Organisationen, die die euro-atlantische Nachkriegsordnung begründen (UN, Nato, OECD, Gatt/WTO etc.). Ein rechtliches Standardmodell für strategische Partnerschaften der EU existiert also nicht. Vielmehr haben sich die Beziehungen wie auch die rechtlichen Formate unterschiedlich – und in starker Abhängigkeit vom jeweiligen Partner – entwickelt. In allen Dokumenten zu strategischen Partnerschaften bzw. Beziehungen zu EU-Nachbarn findet sich jedoch der Verweis auf die Bedeutung friedlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Entwicklung für regionale und internationale Stabilität.

Im Gegensatz zu den russischen Debatten wurden die strukturellen Charakteristika der Russland-EU-Beziehungen im westeuropäischen wissenschaftlichen Diskurs bislang kaum thematisiert. Hier konzentrierte sich die Diskussion wesentlich stärker auf innenpolitische Entwicklungen in Russland, Menschenrechtsverletzungen und den Tschetschenienkrieg.⁷⁸ In einigen Beiträgen wird denn auch eher in Frage gestellt, ob die Beziehungen zwischen Brüssel und Moskau derzeit reif für eine strategische Partnerschaft sind.⁷⁹ Sie verweisen auf die zunehmenden Konflikte und Divergenzen und optieren deshalb für gezielte Kooperation in einzelnen Bereichen von beiderseitigem Interesse (wobei ebenfalls auf die Wegekarten zu den Vier Räumen und die in ihnen vorgesehenen sektoralen Abkommen Bezug genommen wird). Diese Form der Kooperation könne auch zur Vertiefung der politischen Beziehungen führen. Die Entwicklung der

⁷⁷ So zum Beispiel die Gemeinsame Erklärung der EU und ihrer Mitgliedstaaten und Japans, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/japan/intro/joint_pol_decl.htm>, und die Partnerschaftsagenda der EU und Kanadas, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/canada/sum03_04/partnership_en.pdf>. Mit China wurde noch kein übergreifendes Strategiepapier vereinbart; Grundlage der Beziehungen ist nach wie vor das Handels- und Kooperationsabkommen von 1985. Das gleiche gilt für die Beziehungen der EU mit Indien. Hier gibt es allerdings Pläne, die Beziehungen mit einem entsprechenden Papier zu einer strategischen Partnerschaft aufzuwerten.

⁷⁸ Sergei Prozorov, *Understanding Conflict between Russia and the EU. The Limits of Integration*, Basingstoke 2006, S. 10.

⁷⁹ Vgl. Michael Emerson u.a., *A New Agreement between the EU and Russia: Why, What and When?*, Brüssel: Center for European Policy Studies, Mai 2006 (Policy Brief Nr. 103); Vahls, *A Privileged Partnership* [wie Fn. 33]; Katinka Barysch, »EU-Russia Relations. The EU Perspective«, in: Johnson/Robinson (Hg.), *Perspectives on EU-Russia Relations* [wie Fn. 44], S. 21–34.

⁷⁵ Arbatova, »Russia-EU Quandary« [wie Fn. 69], S. 105.

⁷⁶ *Ein sicheres Europa für eine bessere Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003, S. 14.

Beziehungen zwischen Russland und der EU zu einer strategischen Partnerschaft wird nicht ausgeschlossen, jedoch in diesen Beiträgen eher als Zukunftsoption behandelt.

Hinter diesen russischen und westeuropäischen Positionen stehen unterschiedliche Konzepte von strategischer Partnerschaft. Im russischen Diskurs dominiert – ähnlich wie beim Konzept der Ordnungspolitik – ein eher klassisch-realistisches Bild von strategischen Allianzen, die eine starke sicherheitspolitische Komponente haben und für deren Funktionieren nicht die innere Verfasstheit der Allianzpartner, sondern die Übereinstimmung strategischer Interessen entscheidend ist. Im EU-Diskurs hingegen fließen in die Vorstellung von strategischer Partnerschaft jene Werte ein, welche die Grundlage der europäischen Integration bilden und über Partnerschaften nach außen getragen werden sollen, um ein stabiles und friedliches internationales Umfeld zu schaffen.

Angesichts dieser grundsätzlichen Divergenzen ist eine rasche Einigung auf einen neuen Vertrag über »strategische Partnerschaft« nicht zu erwarten. Ein pragmatischer und flexibler Ansatz wäre hingegen die Konzentration auf sektorale Kooperation, wie die Wegekarten zu den Vier Räumen sie vorsieht. Denn er würde es beiden Seiten ermöglichen, ihre Vorstellungen geltend zu machen. Eine solche Verlagerung der Interaktion würde darüber hinaus beiden Seiten einen weniger politisierten Zugang eröffnen.⁸⁰ Die EU müsste dabei weder auf den *Acquis Communautaire* noch auf Werte als wichtige Komponente ihrer Außenpolitik verzichten. Da ihr jedoch die Hebel für eine wirkungsvolle Konditionalitätspolitik in den Beziehungen zu Russland fehlen, muss sie ihre Hoffnungen wohl oder übel auf Sozialisation durch Interdependenz und Zusammenarbeit setzen. Sektorale Kooperation bietet dafür gute Voraussetzungen. Angesichts der relativen (internen) Schwäche der EU und der relativen Stärke Russlands wird es der EU gegenwärtig kaum gelingen, das »cherry picking«-Problem in ihrem Sinne zu lösen, also zu verhindern, dass nur Teile des *Acquis Communautaire* in den Verhandlungen mit Russland eine Rolle spielen. Ähnliches gilt jedoch auch für die russische Seite. Die Realisierung des russischen Wunsches, die eigene Position als Integrationskern im postsowjetischen Raum zu stärken, hängt von Russlands politischer und vor allem wirtschaftlicher Attraktivität für die übrigen NUS ab. Um dieses Ziel zu

erreichen, braucht Russland die EU als seine nach wie vor wichtigste Modernisierungspartnerin.⁸¹

In den kommenden Jahren stehen die EU und Russland vor der Aufgabe, das gegenseitige Vertrauen wiederherzustellen und ihre Positionen hinsichtlich der regionalen Beziehungen im postsowjetischen Raum abzustimmen. Neben der Vertiefung ihrer bilateralen Zusammenarbeit sollten sie deshalb einen offenen Dialog darüber führen, ob und wie ihre Kooperations- und Integrationsinitiativen im postsowjetischen Raum harmonisiert werden können. Die Stabilisierung dieser Region ist sowohl für Russland als auch für die EU und die anderen NUS von elementarer Bedeutung. Sie ist insofern eine Voraussetzung für eine Partnerschaft, die das Attribut »strategisch« verdient.

⁸⁰ Vgl. Emerson u.a., *A New Agreement* [wie Fn. 79], S. 6.

⁸¹ Dmitri Trenin, »Postimperskij proekt. Uspešnaya modernizacija – samaja nadežnaya osnova dlja vnešnej privlekatel'nosti strany« [Postimperialistisches Projekt. Die erfolgreiche Modernisierung ist die zuverlässigste Grundlage für die Attraktivität des Landes], in: *Nezavisimaya gazeta*, 30.1.2006.

Anhang

Anlage 1 Übersicht der Grundlagendokumente zu den Russland-EU-Beziehungen

Monat/Jahr	Dokumententyp	Quellangaben	Inhalt
1995	Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und der Russischen Föderation andererseits – Protokoll 1 über die Einsetzung einer Kontaktgruppe für Kohle und Stahl	ABl. L 247, 13.10.1995, S. 2-29 < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21995A1013(01):DE:HTML >	Funktion: Überbrückung der Phase zwischen Unterzeichnung und Ratifizierung/Inkrafttreten des PKA
1997	Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits	ABl. L 327, 28.1.1997, S. 3-69 < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):DE:HTML >	Inhalt: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Präambel: Allgemeine Grundsätze (Titel I) ▶ Politischer Dialog (Titel II) ▶ Handel und Wirtschaftliche Kooperation (Titel III-VII) ▶ Zusammenarbeit bei der Verhütung von Straftaten (Titel VIII) ▶ Kulturelle Zusammenarbeit (Titel IX) ▶ Finanzielle Zusammenarbeit – TACIS (Titel X)
06/1999	Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland	ABl. L 157, 24.6.1999, S. 0001-0010 < http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999E0414:DE:HTML >	Schwerpunkte unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Konsolidierung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Institutionen ▶ Integration Russlands in einen gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialraum ▶ Kooperation für Sicherheit und Stabilität in Europa ▶ Kooperation in den Bereichen Umwelt, nukleare Sicherheit und Kriminalität
1999	The Russian Federation Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010)	< www.in.mid.ru/dip_vest.nsf/99b2ddc4f717c733c32567370042ee43/e94c2359350e2df3c32568860050d965?OpenDocument > (Russisch) < www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm > (Englisch)	Grundaussagen unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine Mitgliedschaft oder Assoziierung mit der EU ▶ Gleichberechtigung und Reziprozität in der strategischen Partnerschaft ▶ Wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Errichtung einer Freihandelszone

02/2004	<p>Bericht mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Beziehungen EU–Russland</p>	<p>(2003/2230(INI)); 2.2.2004, A5-0053/2004 www.europarl.europa.eu/registre/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2004_P5/0053/P5_A(2004)0053_DE.pdf Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik Berichterstatter: Bastiaan Belder</p>	<p>Kritik: viele Ziele der Russland–EU-Partnerschaft nicht umgesetzt Prioritäten unter anderem: (1) Gewährleistung gutnachbarlicher Beziehungen durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Maßnahmen zur Bewältigung latenter Sicherheitsprobleme (nukleare Gefährdung, Umweltprobleme, grenzüberschreitende Kriminalität) (2) Stärkung des Handels, der wirtschaftlichen Beziehungen und Zusammenarbeit zum gegenseitigen Nutzen in anderen Bereichen (3) Förderung der Menschenrechte und Demokratie (4) Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Konflikte im Südkaukasus, des Transnistrien-Konflikts und bei der Kontrolle des Rüstungshandels</p>
02/2004	<p>Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Beziehungen zur Russischen Föderation</p>	<p>Brüssel, 10.2.2004, KOM (2004) 106 endg. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0106de01.pdf</p>	<p>Kritische Bewertung der Situation in Russland und der Russland–EU-Beziehungen Einrichtung des Permanent Partnership Council</p>
04/2004	<p>Protokoll zum Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits anlässlich des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland [...] zur Europäischen Union</p>	<p>ABl. L 185, 6.7.2006, S. 17–20 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/L_185/L_18520060706de00170020.pdf</p>	<p>Ausweitung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens auf die zum 1. Mai 2004 neu beigetretenen Mitgliedstaaten der EU</p>
05/2005	<p>Road Map for the Common Economic Space</p>	<p>http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf</p>	<p>Handlungsfelder unter anderem: Handel und Wirtschaftskooperation, Handels- und Zollbestimmungen, Telekommunikation, Energie, Raumfahrt, Umwelt</p>

Monat/Jahr	Dokumententyp	Quellangaben	Inhalt
05/2005	Road Map for the Common Space of Freedom, Security and Justice	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf#fsj >	Handlungsfelder unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Visafragen, Kooperation bei Grenzfragen, Migrations- und Asylpolitik ▶ Antiterrorkampf, Pass- und Dokumentensicherheit, Kampf gegen organisierte Kriminalität, Antigeländeschere, Kampf gegen Menschen- und Drogenschmuggel, Antikorruptionskampagnen, Kampf gegen den illegalen Autohandel und Handel mit gestohlenen Kulturgütern ▶ Effizienz des Rechtssystems, Kooperation in Kriminalfällen und Zivilangelegenheiten ▶ Überprüfung der Ausfuhr der Wegekarten durch bestehende EU-Russland-Gremien und andere Foren
05/2005	Road Map for the Common Space of External Relations	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf >	Handlungsfelder unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Stärkung des Dialogs und der Kooperation in den internationalen Beziehungen ▶ Kampf gegen den Terrorismus ▶ Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme, Stärkung von Exportkontrollen und der Abrüstung ▶ Kooperation im Krisenmanagement ▶ Kooperation im Zivilschutz
05/2005	Road Map for the Common Space of Research and Education, including Cultural Aspects	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf#rec >	Handlungsfelder unter anderem: Forschung, Wissenschaft und Technologie; Bildung; Kultur
05/2006	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt	< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0188(02):DE:HTML >	Ziel: Visafreiheit zwischen Russland und den Mitgliedstaaten der EU Vereinbarung erleichterter Visaabstimmungen für bestimmte Personengruppen für bis zu 90 Tage
05/2006	Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation	< www.delrus.ccc.eu.int/en/images/pText_pict/509/Readmission_agreement_EN.doc >	Ziel: Visafreiheit, Bekämpfung illegaler Einwanderung

Anlage 2
Sektorale Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU

Monat/Jahr	Titel	Quellenangaben
11/1997	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Russischen Föderation über den Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen – Vereinbarte Niederschrift – Erklärungen – Protokoll A – Protokoll B	<www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/250/Steel%20agreement_1997.doc>, ABl. L 300, 4.11.1997, S. 52-78 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1104(05):DE:HTML>, ABl. L 300, 4.11.1997, S. 0052-0078
06/1998	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über den Handel mit Textilwaren	<www.delrus.cec.eu.int/en/p_249.htm>, ABl. L 169, 15.6.1998, S. 2-27 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1998/L_169/L_16919980615de00020027.pdf>, Abk. L 169/2, 15.6.1998
02/1999	Memorandum of Understanding on Industrial Cooperation in the Energy Sector	<www.delrus.cec.eu.int/en/p_251.htm>, Moskau, 11.2.1999
04/1999	Gemeinsame Aktion des Rates vom 17. Dezember 1999 über ein Kooperationsprogramm der Europäischen Union für Nichtverbreitung und Abrüstung in der Russischen Föderation	<http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/npd/cja99.pdf>, ABl. L 331, 23.12.1999, S. 0011-0016 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1999/L_331/L_33119991223de00110016.pdf>, ABl. L 331/11, 23.12.1999
04/2000	Aktionsplan der Europäischen Union für ein Gemeinsames Vorgehen zugunsten der Russischen Föderation bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität	<http://europa.eu.int/eur-lex/prj/en/oj/dat/2000/c_106/c_10620000413en00050012.pdf>, ABl. C 106, 13.4.2000, S. 0005-0012 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/c_106/c_10620000413de00050012.pdf>, ABl. C 106/05, 13.4.2000
11/2000	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung der Russischen Föderation über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit	<http://europa.eu.int/eur-lex/prj/en/oj/dat/2000/L_299/L_29920001128en00150021.pdf>, ABl. L 299, 28.11.2000, S. 15-21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/L_299/L_29920001128de00150021.pdf>, ABl. L 299/15, 28.11.2000
10/2001	Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit	<www.europa.eu/eur-lex/prj/de/oj/dat/2001/L_287/L_28720011031de00240029.pdf>, Official Journal, L 287, 31.10.2001, S. 0024-0029; ABl. L 287/24, 31.10.2001
10/2001	Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Atomgemeinschaft und der Regierung der Russischen Föderation auf dem Gebiet der kontrollierten Kernfusion	<www.europa.eu/eur-lex/prj/de/oj/dat/2001/L_287/L_28720011031de00300035.pdf>, ABl. L 287, 31.10.2001, S. 30-35, ABl. L 287/30, 31.10.2001

**Anlage 2 (Forts.)
Sektorale Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU**

Monat/Jahr	Titel	Quellenangaben
7/2002	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Regierung der Russischen Föderation über den Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen	< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_195/l_19520020724de00550071.pdf >, ABl. L 195/68, 24.7.2002
11/2003	Abkommen zur Verlängerung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung der Russischen Föderation über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit	< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2003/l_299/l_29920031118de00210022.pdf >, ABl. L 299/21, 18.11.2003
07/2003	Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung der Russischen Föderation zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Regierung der Russischen Föderation über den Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen vom 9. Juli 2002	< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_255/l_25520040731de00330039.pdf >, ABl. L 255/33, 31.7.2004

Anlage 3
Übersicht der TACIS-Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU

Monat/Jahr	Titel	Quellenangaben	Schwerpunkte
01/2000	Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien	< http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/l_012/l_01220000118de00010009.pdf >, ABl. L 12/1, 18.1.2000	Bereitstellung von Unterstützung für die Staaten im postsowjetischen Raum in Übereinstimmung mit den PKA sowie den Handels- und Wirtschaftsabkommen mit diesen Staaten Kooperationsfelder: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Reform der Institutionen, Rechts- und Verwaltungsreformen ▶ Privater Sektor und wirtschaftliche Entwicklung ▶ Bewältigung der sozialen Folgen des Transformationsprozesses ▶ Infrastrukturnetzwerke ▶ Umweltschutz und Umgang mit natürlichen Ressourcen ▶ Wirtschaft im ländlichen Raum ▶ Nukleare Sicherheit
TACIS Russland – National			
10/1999	TACIS 2000 Action Programme Russian Federation	< www.delrus.cec.eu.int/en/p_303.htm >	
2000	TACIS 2000 Core Action Programme Russian Federation	< www.delrus.cec.eu.int/en/p_303.htm >	
2001	TACIS 2001 Action Programme Russian Federation	< www.delrus.cec.eu.int/en/p_303.htm >	
12/2001	Country Strategy Paper 2002–2006 – Russian Federation	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf >	
12/2001	National Indicative Programme 2002–2003 – Russian Federation	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf >	
2002	TACIS 2002 Action Programme Russian Federation	< http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/russia_2002.pdf >	

**Anlage 3 (Forts.)
Übersicht der TACIS-Vereinbarungen zwischen Russischer Föderation und EU**

Monat/Jahr	Titel	Quellenangaben	Schwerpunkte
2003	National Indicative Programme 2004-2006 – Russian Federation	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/0406_en.pdf >	
2003	TACIS 2003 Nationales Aktionsprogramm Russische Föderation	< http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/russia_2003_de.pdf >	
2003	TACIS 2003 Nationales Aktionsprogramm Russische Föderation, Teil II	< http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/russia_2003_part2_de.pdf >	
2004	TACIS-Aktionsprogramm 2004 Russland	< http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/russia_2004_de.pdf >	
TACIS Russland – Sektoral			
2001	Indicative Programme for the Cross-Border Cooperation Programme 2002-2003	< www.detrus.cec.eu.int/en/p_299.htm >, 30.11.2001	Schwerpunkte unter anderem: Grenzüberschreitende Infrastrukturnetze; Umweltschutz und natürliche Ressourcen; Privatsektor; Energie- und Umwelteffizienz
2002	Nuclear Safety Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2003	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/02_06_en.pdf >, 17.1.2002	Fortführung der Programme zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit in Belarus, Kasachstan, Russland und der Ukraine
2003	Nuclear Safety Indicative Programme 2004-2006	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/index04_06.htm >, 7.11.2003	Programmkomponenten unter anderem: ▶ Förderung der Sicherheitskultur ▶ Nuklearabfall und gebrauchte Brennstoffe ▶ Teilnahme an multilateralen Initiativen ▶ Technische Unterstützung Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum (ISTC) und Wissenschafts- und Technologiezentrum der Ukraine (STCU)

2003	Tacis Cross Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004–2006	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/cb/index.htm >	Prioritäten unter anderem: (1) Finanzierung für die Nachbarschaftsprogramme an EU-Ostgrenze durch <i>Neighbourhood Project Facility</i> (2) Unterstützung für eine umfassende grenzüberschreitende Infrastruktur
TACIS Russland Regional			
2001	Indicative Programme for the Regional Cooperation Programme 2002–2003	< www.delrus.cec.eu.int/en/p_298.htm > 30.11.2001	Schwerpunkte unter anderem: Infrastruktur; Umwelt; Justiz und innere Angelegenheiten
2003	TACIS Regional Cooperation Strategy Paper and Indicative Programme 2004–2006	< http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/rsp/04_06_en.pdf >, 11.4.2003	Schwerpunkte: (1) Nachhaltiges Management natürl. Ressourcen (2) Förderung von Handel und Investitionsflüssen (3) Justiz und innere Angelegenheiten
TACIS Russland Evaluation			
01/2006	Evaluation of Council Regulation No. 99/2000 (TACIS) and Its Implementation	Summary < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/evinfo/2006/728_ev.pdf > Volume 1 < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/2006/728_vol1.pdf > Volume 2 < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/2006/728_vol2.pdf > Volume 3 < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/2006/728_vol3.pdf > Volume 4 < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/2006/728_vol4.pdf > Volume 5 < http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/2006/728_vol5.pdf >	Zusammenfassung: (1) TACIS wurde entsprechend der PKAs und der regionalen Strategieprogramme ein- und umgesetzt. Dennoch haben die TACIS-Programme sich nicht immer an den Bedürfnissen der Partnerländer orientiert. Bei der Implementation bestand nur geringer Handlungsspielraum, sich an lokale Bedingungen anzupassen. (2) Ergebnisse konnten am ehesten bei den Reformen von Institutionen und bei Rechts- und Verwaltungsreformen erzielt werden; in geringerem Maße im Privatsektor, bei der wirtschaftlichen Entwicklung, bei der Abfederung der sozialen Folgen des Transformationsprozesses, der grenzüberschreitenden Kooperation und beim Umweltschutz. (3) Probleme: unzureichende Bereitstellungsmechanismen, Dialog der Projektpartner, mangelnde Beteiligung der Adressaten, Isoliertheit der Projekte, Mängel bei Informationsmanagement und Qualitätskontrolle.

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaften)
CEPS	Centre for European Policy Studies
ECHO	European Community Humanitarian Office
EFTA	European Free Trade Association
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EWR	Einheitlicher Wirtschaftsraum
EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIIA	The Finnish Institute of International Affairs
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldova
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
JCMS	Journal of Common Market Studies
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Nato	North Atlantic Treaty Organization
ND	Nördliche Dimension
NDAP	Northern Dimension Action Plan
NUS	Neue Unabhängige Staaten
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PHARE	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique / Poland and Hungary: Aid for Restructuring the Economies
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization