



Gesprächskreis **Partnerschaft mit Russland in Europa**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin-Moskau
Stiftung Einheit für Russland (SER), Moskau

Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen:
Ist ein neues Abkommen notwendig?

Drittes Treffen des Gesprächskreises
am 5. und 6. Dezember 2005 in Potsdam

**ЕДИНСТВО
ВО ИМЯ
РОССИИ**

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Gesprächskreis
Partnerschaft mit Russland in Europa

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin-Moskau
Stiftung Einheit für Russland (SER), Moskau

Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen:
Ist ein neues Abkommen notwendig?

Drittes Treffen des Gesprächskreises
am 5. und 6. Dezember 2005 in Potsdam

Inhalt

Vorwort	1
Katinka Barysch: The future of EU-Russia relations – do we need a new agreement after the PCA? Notes from the roundtable on December 5-6 in Potsdam	3
Angelica Schwall-Düren: Wir brauchen eine Neue Europäische Ostpolitik für Russland. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen EU und Russland – Leistungen, Defizite und aktuelle Perspektiven	16
Wassilij Nikolajewitsch Lichatschow: Russland und die Europäische Union an der Schwelle zum Jahr 2007 – Wie weiter?	24
Programm	41
Teilnehmer	43

Vorwort

Wir möchten mit dieser Broschüre vom dritten Gesprächskreis „Partnerschaft mit Russland in Europa“ berichten. Erstmals tagte der Gesprächskreis Ende 2004 mit dem Ziel, die europäische Option Russlands und die Möglichkeiten einer gesamteuropäischen Integration konstruktiv zu begleiten. Dabei dienen das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Russland und der Europäischen Union (PKA) und die halbjährlichen EU-Russland-Gipfeltreffen im Rahmen dieses Abkommens als Leitfaden. Einige ständig zu behandelnde Fragen sind:

Wie können das große Russland und eine sich erst formierende europäische Staatenunion wirksam kooperieren? Wie gestaltet man das komplexe Zusammenwirken eines euroasiatischen Staates mit der Europäischen Union?

Welche Felder lassen sich kooperativ ausgestalten? Wie verbindlich sind die zwischen den Partnern bereits festgelegten Wegekarten und die damit verknüpften Aktionspläne? Wann kann man konkrete Terminpläne hinzufügen, um die beabsichtigten Aktionen erfolgreich umzusetzen?

Wo liegen überhaupt die unbestreitbaren Gemeinsamkeiten und wo die potenziellen Konflikte in den strategischen Überlegungen der beiden Partner? Was versteht Russland und was versteht die Europäische Union unter „strategischer Partnerschaft“?

Was war bei Unterzeichnung des PKA von den Partnern intendiert, als man „gemeinsame Werte“ und nicht nur „gemeinsame Interessen“ als Grundlage des Abkommens festlegte? Kann man die Beziehungen auch produktiv gestalten, wenn man sich auf Interessengemeinsamkeiten beschränkt?

Muss das Ende 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen überarbeitet werden oder genügt es als Fundament auch über 2007 hinaus?

Die Ausgangspositionen sind bekannt. Für die Europäische Union geht es in den kommenden Jahren darum, ob sie ihre Außenbeziehungen darauf hin steuern kann, zum einheitlichen Akteur zu werden und ob sie ihre Nachbarn davon überzeugen kann, dass Europa auf ein gemeinsames europäisches Wertesystem ausgerichtet sein muss, das sich in einem umfassenden Vertragssystem niederschlägt. Die Russische Föderation hat sich unter der Führung von Präsident Putin zum Ziel gesetzt, mittels Kooperation ihre sozio-ökonomische und technische Entwicklung zu beschleunigen, ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union anzustreben und ohne ihre Souveränität in Frage stellen zu müssen.

Der Gesprächskreis will herausfinden, wie dieser Spannungsbogen der Ausgangspositionen verringert und die jeweilige Strategie für die konstruktive Weiterentwicklung der EU-Russland-Beziehungen wirksam werden kann. Was den deutsch-russischen Dialog wie auch andere bilaterale Dialoge einzelner Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit Russland angeht, so möchte der Kreis folgende Gedanken berücksichtigen: Ein stärkerer Europabezug im bilateralen Dialog ist mit der EU-Erweiterung noch wichtiger geworden. Die russische Politik hat dies bereits zur Kenntnis genommen. Die Politik in Europa - das erkennen die Akteure in den EU-Staaten - kann immer weniger in Europapolitik und Außenpolitik unterschieden werden. Die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation und die Stiftung Einheit für Russland bemühen sich als gemeinsame Veranstalter, die personelle Zusammensetzung des Gesprächskreises daran auszurichten, dass

- die Protagonisten von Europapolitik und Außenpolitik aus verschiedenen europäischen Staaten eingeladen werden;
- eine Fokussierung auf russische Interessen und Sichtweisen im EU-Kontext erfolgt;
- die Einbindung von bilateralen Diskursen in den EU-Kontext erkennbar wird.

Diese Konzeption schlägt sich in der Zusammensetzung des Gesprächskreises nieder. Es wird für jedes Treffen angestrebt, dass der Kreis zu je einem Drittel aus russischen, deutschen und EU-europäischen Politikern, Fachleuten aus offiziellen Ämtern und unabhängige Experten besteht. Der Kreis trifft sich im Wechsel bei Moskau, bei Berlin und bei Brüssel. Mit dieser Ortswahl soll die schnelle An- und Abreise bei gleichzeitiger Abgeschiedenheit vom Hauptstadtalltag ermöglicht werden. Auswärtige Gäste können nach Wunsch vor oder nach dem Treffen Hauptstadttermine wahrnehmen.

Für 2006 steht bereits fest, dass der Gesprächskreis das nächste Treffen am 11. und 12. September in Morosowka bei Moskau abhält.

Matthes Buhbe

Wjatscheslaw Nikonow

The future of EU-Russia relations – do we need a new agreement after the PCA? Notes from the roundtable on December 5-6 in Potsdam

Katinka Barysch
Chief Economist
Centre for European Reform, London

Overall impression

The third EU-Russia roundtable seemed to mirror the more general shift in EU-Russia relations towards pragmatism and focus on concrete co-operation. The long-standing debate about 'values vs interests' still came up frequently. But since the basic arguments on both sides are by now well known, participants did not spend much time repeating them. Instead, they explored how divergent values may impact on day-to-day co-operation between the EU and Russia. There was little discussion about internal developments in Russia, with the notable exception of the new law on non-governmental organisations.

Generally, both Russian and EU representatives at the seminar seemed happy to 'agree to disagree'. It became clear, however, that such a pragmatic approach would quickly reach its limits if and when the EU and Russia start negotiating a successor agreement to the current Partnership and Co-operation Agreement, which expires in 2007. EU participants insisted that clauses about 'shared values', frozen conflicts and other contentious issues would have to be included in any meaningful agreement. Their Russian counterparts said that the main objective of a new agreement would be to establish Russia as a fully equal partner to the EU.

EU-Russian relations: Where are we now?

In order to answer the question of whether the EU and Russia need a new PCA they first have to look at what they have achieved, where they have failed and what their current objectives are. Participants from both Russia and the EU agreed that although the bilateral relationship has in many ways fallen short of expectations, there are many small successes in particular areas of co-operation. In other words, the glass is at least half full – although antagonistic rhetoric from both sides sometimes obscures real progress. In

particular West European diplomats appealed to the actors in the EU-Russia relationship to focus not on the problematic aspects of the relationship, but on achievements, common interests and the potential for future co-operation.

Pessimists think that with growing authoritarian tendencies in Russia and with the EU still struggling to digest eastward enlargement and the rejection of its constitution, there is little chance of progress in EU-Russian relations. But while agreement at the political level often appears exceedingly difficult, co-operation and integration between the two sides continues apace. For example, at a time when EU-Russia relations are allegedly in crisis, the two sides have managed to: agree on road maps for building four common spaces; re-launch their security and defence co-operation; thrash out a deal for visa facilitation and the readmission of illegal immigrants from Russian soil; set up a 'permanent partnership council' for transport questions and an expert group on removing trade barriers; sign a declaration on non-proliferation and a tax deal; back the establishment of a College of Europe in Moscow; and intensify co-operation in counter-terrorism and between Russian police forces and Europol. The last EU-Russia summit in London in October 2005 showed a new emphasis on quiet, workmanlike and focused discussions, rather than the heated debates and grand statements that characterised many of the 15 previous summits.

From the contributions of the Russian participants, it became clear that Russia is not quite sure what to make of the enlarged EU, whether to see it mainly as an opportunity for increased trade and co-operation or a growing power that is extending further and further into its own traditional sphere of influence. People in the EU, on the other hand, do not agree whether they see today's Russia as a threatening great power, a fragile country at the margins of Europe or a constructive partner who does, after all, share European values but needs a little more time to put them into practice politically.

Two trends, however, seem discernible. Following eastward enlargement, the EU is in the middle of a 'paradigm shift', as one West European parliamentarian put it. For the past 50 years, the EU was mainly inward looking: preoccupied with internal integration and the business of successive enlargements. Tomorrow's European Union will be outward looking: it will seek to define and strengthen its role in the world and it will seek to have more influence on developments within its immediate neighbourhood (without, however, 'internalising' that challenge through further enlargement). Russia, meanwhile, no longer sees the EU as the only point of reference for its foreign policy and its internal development. Some Russians argue that the EU is simply too weak, unwieldy and hostile for Russia to deal with. They advocate closer relations with China and revival of the CIS as an alternative. But most people at the seminar thought that making such a

choice would be both unnecessary and unwise. First, any country is well-advised to develop good, long-term relations with China and other rising Asian powers. Second, there is still a lot of unfulfilled potential in EU-Russian relations. Today's Russia, explained one Russian expert, seeks to use its relationship with the EU to become a modern, westernised country, not necessarily a European country in the sense of aligning itself with EU norms and standards.

Values and interests

Participants continued the long-standing debate about whether values or interests should form the basis of EU-Russian relations. Russian participants reminded the EU that its insistence on common values was perceived by Russia as intrusive and often arrogant. EU participants acknowledged that Russia and the EU had different notions of such basic terms as 'democracy' and 'human rights' and that the EU had little influence on political developments in Russia. Most agreed that the shift in EU-Russian relations towards pragmatic, piecemeal co-operation was good (under the circumstances). But most also insisted that EU-Russian relations could not develop in a value-free space, not only because this would undermine the EU's credibility as a foreign policy actor but also because values transcend most of the areas of co-operation that the EU and Russia have agreed on. In economic co-operation, for example, the EU should, and does, insist on values such as transparency and the right to property. In military relations, the EU wants accountability, for example through an ombudsman who can follow up claims on mistreatment through the armed forces. In the co-operation on internal security, the EU seeks to help Russia to build up an efficient and independent judiciary. Two out of the four common spaces that the EU and Russia have agreed to build include the objective of strengthening civil society – at a time when civil society organisations are coming under increasing pressure in Russia.

The values debate repeatedly focused on Russia's draft law for non-governmental organisations (NGOs) that could complicate the operation of many NGOs, or even ban their activities in Russia altogether. Russian participants pointed out that Russia now had thousands of NGOs and that their activities were largely unregulated. They said that the main objective of the new law was to identify and ban those NGOs that are effectively a shield for criminal activities, such as money laundering or even terrorism. West European participants did not deny the need to regulate the sector. But they advised Russia to devote more time and expertise to such a hugely complex issue so as not to strangle civil society in the process.

What comes after the PCA?

There was unanimous agreement that the PCA was out of date and no longer reflected the reality of EU-Russia relations. Many of the Russian participants were in favour of devising a new PCA or 'basic agreement' that better reflects the new state of bilateral relations. An amendment or extension of the current PCA would not be enough for two reasons: First, the breadth and complexity of EU-Russian co-operation has vastly outgrown the confines of the relatively narrow PCA. For example, the PCA does not cover the full scope of EU-Russia co-operation in security, technology or the common neighbourhood. Nor does it provide for an institutional set-up that is diverse and flexible enough to steer and manage today's multi-faceted bilateral relationship. Second, the PCA was written at a time of 'romance' between the EU and Russia. In the mid-1990s, Russia was keen to join as many international organisations as possible and it very much took the EU as a key point of reference in its foreign policy. The EU, meanwhile, assumed that – on the basis of the PCA – Russia would gradually align itself with EU norms, be they democratic values or technical standards.

Since then, however, Russia has entered a path that often and increasingly diverges from EU norms. EU participants listed numerous examples, ranging from the erosion of press freedom to human rights violations in Chechnya and the growing grip of the Kremlin on the economy. Russian observers, on the other hand, insisted that Russia had implemented the PCA as required and claimed that it was the EU that had not fulfilled its part of the bargain because it has never lived up to its promise of treating Russia as an equal partner. As one West European diplomat put it: Under the PCA Russia and the EU have achieved co-operation but not yet partnership.

Instead of working towards a genuine political partnership, the EU and Russia are now focusing more practical co-operation in areas such as trade, energy or technology. This is the more pragmatic approach that underlies the 'common spaces' idea. It is not clear, suggested one Western parliamentarian, whether a multitude of small steps amounts to real progress; in other words, whether quantity translates into quality in EU-Russia relations.

There has been more debate about what comes after the PCA in Russia than in the EU. Recent months have seen a number of contributions from foreign policy experts and politicians, including Sergej Karaganov, Vladimir Ryshkov and Nadja Arbatova. Most Russian experts would like to see a new PCA, or at least a significant modification and extension of the existing one, although they may disagree in their reasoning. While

West European participants praised Russia's pro-active approach to the issue, they had to admit that the debate about the PCA is only just beginning within the EU. Most member-states do not yet have a clear position on the issue so an agreement at the EU level is still some time off.

The European Commission is cautious about starting negotiations for a new PCA. EU officials highlight the fact that although the PCA does not cover the full breadth of today's EU-Russia relationship, it has in no way hindered the development of that relationship beyond what was foreseen in the original agreement. EU officials point out that the EU does not have PCAs with all its partners (notably not with the US and China, although China and the EU will start negotiations on a broad 'framework agreement' shortly). Finally, they warn that even if the EU and Russia decide to negotiate a new agreement, they would not start from scratch: existing achievements, such as the common spaces and the road maps would have to be integrated

West European participants warned that in the current, sometimes tense atmosphere, a new PCA may turn out less ambitious than the current one. In particular, references to 'common values' would most likely prove contentious. But if the new PCA was a purely technocratic document, it would add little to what is already foreseen in the road maps for the common spaces. In fact, the common spaces could potentially serve as an alternative to a new PCA. As one Commission official put it: if the road maps were fully implemented, the EU would have a relationship with Russia that is unprecedented in its breadth and closeness.

West European participants also warned that the debate about whether a new PCA was needed might take up valuable time and resources at a time when the EU and Russia have – finally – begun to focus on achieving real progress in areas of common interests. They also counselled Russia not to return to its focus on institutions. For example, one Russian politician said that a new PCA would have to include provision for an 'EU-Russia Council' in which Russia could meet with representatives from all 25 EU countries. This is a long-standing Russian demand that has been rejected by the EU in favour of smaller and more flexible formats, most notably the 'permanent partnership councils' in which Russia meets with a 'troika' of EU officials.

The four common spaces and the road maps

The EU and Russia first agreed on building four common spaces at their summit in St Petersburg in May 2003. But it took them two years, until May 2005, to supplement this agreement with concrete 'road maps' for the establishment of these spaces. The 52-page document lists hundreds of possible measures, co-operation projects and working groups.

Although the road maps do not include concrete projects or deadlines, both Russian and EU participants evaluated the road maps as largely positive. A representative of the British EU presidency (the first since the road maps were agreed) said that the road maps served as a vehicle to deliver results. The official admitted that concrete outcomes may have been achieved anyway but he thought the road maps had made agreement easier. First, they bring new momentum to stalled co-operation processes, such as the energy dialogue. Second, by adding a long-term perspective, they can make agreement on intermediate steps easier (this was the case with visa facilitation / readmission, which is seen as a first step towards eventual visa-free travel). Third, they define agreed areas of co-operation and thus eliminate the need for lengthy discussions about whether certain items should be on the bilateral agenda (for example frozen conflicts as part of the common space for external security).

Russian officials liked the road maps because they were representative of the shift towards pragmatism and concrete co-operation in EU-Russia relations. One Russian parliamentarian described them as "executive work programmes with no deeper philosophical meaning". In the Russian view, the focus on concrete projects is all the more important at a time when there is significant uncertainty about the overall direction of EU-Russia relations. The Russian side also hoped that the document would provide greater consistency for EU-Russia relations by providing a constant work programme. In the past, individual EU presidencies often had their own agenda, so that there were too many initiatives and too little follow up.

Despite almost universal backing for the road maps, Russians and EU representatives disagreed over how they should be implemented and whether they pushed value questions into the background. Values inform most of the concrete work the EU does with Russia. Moreover, the EU hopes that the kind of intense co-operation envisaged by the road maps would help values to converge.

There was also disagreement about the usefulness of linkages. While the EU side sees the common spaces very much as a package, Russians thought the road maps should be seen as manuals for individual areas of co-operation that should not be linked together. For example, the Russian side criticised that the EU had in the past made linkages between trade questions and human rights. One Western diplomat explained that linkages were not a backdoor for EU values but a necessity for the consistent and effective implementation of the road maps. For example, there were natural links between co-operation in the areas of energy, the environment, transport and the common neighbourhood. The EU and Russia should therefore create 'clusters' of co-operation projects.

The energy dialogue

Both Russian and West European experts stressed that the energy dialogue has been useful in helping the EU and Russia understand each other's energy needs and strategies. There have also been a number of concrete successes: For example, the EU and Russia have agreed to eliminate the so-called territorial restriction clauses from long-term supply contracts for natural gas (these clauses prohibited EU countries from selling on gas they received from Gazprom and so impeded the creation of a pan-European gas markets). The EU and Russia have also managed to resolve a long-standing quarrel about nuclear fuel quotas. And they have set up a joint energy centre in Moscow that organises roundtables on technology and energy efficiency.

However, on many of the more fundamental questions of bilateral energy relations there has been little progress:

1) Prices: Domestic gas prices in Russia are still only a fraction of what Gazprom charges its customers in Western Europe. Russia also sells gas more cheaply to former Soviet countries, which has helped to keep in power Belarus' Alexandr Lukashenka and other CIS leaders. The deal that the EU and Russia struck in 2004 on Russia's WTO accession foresees a gradual increase in domestic Russian gas prices, but it still leaves prices below cost-recovery levels. Low domestic prices have at least two negative results: They encourage Russian companies and municipalities to waste energy on a massive scale. And they leave Gazprom with too little money to invest in the exploration of new fields, so Gazprom's output is stagnating at a time when global demand for gas is rising fast (especially in fast-growing Asia). Russia could supply new markets if it shifted more output from the domestic market into exports (currently two-thirds of Russian gas is used up domestically).

2) Investment: A lack of investment is also an impediment to the development of the Russian oil sector, where output growth is already slowing at a time of record-high oil prices. It is estimated that Russia's energy sector will need €460-800 billion over the medium term just to keep production at current levels. Moreover, the most promising new oil and gas developments are located offshore, where their exploration will require not only massive investments but also the latest western technology. Although Russia's investment climate is not worse than that in most other oil-producing regions, the re-nationalisation of Yukos (and sentencing of its former boss Mikhail Khodorkovsky) has made foreign companies more cautious about investing in Russia. Moreover, the Duma is now discussing a new law on subsoil resources, which – if adopted – will limit auctions of oil and gas reserves to companies with Russian majority ownership.

3) Transport: Pipeline transport in Russia is still run as a state monopoly (Transneft for oil and Gazprom for gas). As a result, energy transport suffers from a lack of competition and investment, and the issue is highly politicised. Russia still refuses to ratify the Energy Charter, which would require a liberalisation of the energy transport sector. The EU-Russia energy dialogue has failed to address these issues, as illustrated by the recent decision to build a 'northern pipeline' under the Baltic Sea from Russia to Germany. The companies involved have divulged no information about the commercial viability of the \$5 billion project. But Russian officials claim the pipeline is needed for political reasons, since Russia failed to reach an agreement on the extension of existing gas links that run through Poland and Ukraine. One EU expert, however, pointed out that eastern pipelines are among the "safest in the world". Poland, the Baltic countries and Ukraine claimed that the decision to build the northern pipeline was taken 'above their heads' and would result in considerable losses in transit fees for them. There was disagreement whether transit countries should take part in the EU-Russia energy dialogue. But most participants agreed that Russia and Germany should have made greater efforts to inform the transit countries of their plans.

4) Renewable sources: Although the energy dialogue in principle covers all energy sources, in practice it has paid little attention to renewable resources. Russia's oil and gas resources will start to diminish from around 2030 but Russia has huge potential in terms of renewable resources such as wind or thermal power. Russia could also shift domestic energy production towards coal and nuclear. Another reason why the energy dialogue should focus more on renewable resources and modern technology is that Russia will approach its Kyoto limits for CO₂ emissions over the next ten of 15 years.

Growing state control of Russian energy resources will further complicate the energy dialogue. At the same time, an effective dialogue is needed more than ever as the EU's dependency on Russian oil and gas continues to grow. Fast-growing China and India will be increasingly important customers for Russian energy, but the enlarged EU will remain the most important market. Natural resources in the Far East are limited compared to those found in western Siberia, and from Western Siberia the big pipelines go to Western Europe. One EU expert pointed out that the EU should not worry too much about growing Russian imports since the dependency is mutual: Russia needs the EU as a stable market just as much as the EU needs Russia as a reliable supplier.

Co-operation in the international sphere

Both Russian and EU representatives stressed that there was much scope for the EU and Russia to co-operate in the international sphere. First, the EU-Russia 'value' debate tends to be contentious when it concerns the domestic implementation of human rights and democratic principles. But it is much less emotional when the focus turns to foreign policy. The EU and Russia find it easier to agree on the general rules and principles of the global order. Second, there is a growing overlap of interests, for example on fighting international terrorism, organised crime or the proliferation of weapons of mass destruction. Nevertheless, both sides happily acknowledge that their interests do not always coincide, and that co-operation can be tactical rather than strategic. In other words: in international matters, pragmatism rules. Third, both partners have unique assets to bring to the table, which facilitates a balanced relationship. Russia, for example, has more developed links with countries such as North Korea or Iran so it can offer help in the international community's attempts to prevent these countries from building a stockpile of nuclear weapons.

The ability and willingness of the EU and Russia to work internationally has recently been tested by two key global questions: Iran and UN reform.

Russia and the EU share a similar assessment of the situation in Iran. They both think that there is still scope for negotiations and they reject any form of military intervention. They see Iran as a sovereign country and a democracy (albeit a deeply flawed one). They are more likely to acknowledge Iran's motivations for acquiring nuclear weapons in an exceptionally unstable and often hostile region. In short, they see Iran as a potentially constructive partner, rather than as an 'evil' regime. The EU's approach has been to offer help in integrating Iran into the international economic and political system, provided that it desists from developing nuclear capabilities. Russia – which has long-

standing political and business links with Iran – is an indispensable player in this process. So far, Russia has sought to strike a balance between backing Teheran and contributing to the EU's attempts for 'constructive engagement'. Russia has appeared less constructive in its public pronouncements than in its behind-the-scene actions. But it won much praise for its recent proposal to enrich uranium for Iran's civil nuclear programme on Russian soil and under international supervision.

However, as the Iran issue is coming to a head, it is not clear whether EU-Russia co-operation can be sustained. The US wants the question of Iran's nuclear programme to be brought before the UN Security Council. Russia is against such a move. It fears a 'soft' split in which Russia (alongside China) would abstain from any resolutions or even veto any attempts to impose sanctions on Iran. EU attempts to dissuade Iran from pursuing its nuclear ambitions lack credibility unless they are backed by some kind of 'stick', such as the threat to bring the matter before the UNSC and, ultimately, sanctions.

Another area identified for possible EU-Russia co-operation was UN reform. However, participants from both Russia and the EU countries felt that the process of UN reform had run out of steam, if not failed altogether. They did not think that disagreements between the EU and Russia played a big role in that failure. On the contrary, participants stressed overlapping interests and objectives: both the EU and Russia support 'effective multilateralism' and a system of international law that is binding for both big and small countries. Participants also highlighted the role that the UN is playing in seeking to prevent Iran from developing nuclear weapons, mainly through the inspections of the IEIA and through the threat of bringing the Iran case in front of the UNSC. There is also scope for disagreement, however. Most EU countries support a redefinition of the UN mandate that facilitate humanitarian intervention in failed or failing states. Russia, on the other hand, has a more traditional view of sovereignty. Russian participants said that Russia was not against humanitarian intervention in principle but they wanted such actions to have a universally agreed basis in international law. They felt that past interventions had breached international law, for example in the case of Kosovo. They also feared that Western powers could use the 'ideological cloak' of humanitarian intervention for the achievement of *realpolitik* objectives.

Beyond the issue of sovereignty, there are other limits to EU-Russia co-operation in the international sphere. First, as Russian participants liked to stress, the EU is not a sovereign actor and its common foreign and security policy is developing only slowly. Second, Russia is not only a European power but a Pacific power too. So its interests go beyond what can be shared with the EU, for example in maintaining influence in Central Asia or

dealing with a rising China as a neighbour. Third, Russia (but also the EU) still sees the US as its main point of reference in international relations.

New members, new neighbours and the wider Europe

Many Europeans initially thought that eastward enlargement would improve the EU's relations with Russia, since the new members had ample experience in dealing with Moscow and since enlargement would increase contacts between the EU and Russia. Russian claims that eastward enlargement has complicated the EU's relations with Russia were not dismissed out of hand by participants from EU countries. Someone cited a German MEP's impression that "the new members seem to have joined the EU only to beat up Russia from Brussels". Representatives from both the old and new member-states admitted that the somewhat harsh rhetoric coming from Central and East European politicians could at times be counterproductive. However, most West Europeans expressed sympathies with the new members that historical memories made them very sensitive to any kind of antagonistic or national rhetoric from Moscow. Moreover, EU politicians also reminded the participants that it took the Mediterranean countries a couple of years before they had fully aligned their policies with EU positions.

Participants agreed that frequent references to historical events only served to heat up the debate. One Russian expert suggested that politicians from Moscow and the new members should leave such discussions to historians and stick to a 20-year moratorium on historical references in political negotiations. Other participants disagreed, arguing that current political problems could not be dissolved from their historical context and that the whole EU and Russia needed a broad but measured debate about historical grievances.

Representatives from the new member-states thought that a unified EU would find it easier to follow a strong and credible policy towards Russia. They thought the EU made it too easy for Russia to follow its preference for dealing with the capitals of the large EU countries. In particular, they feared that Moscow and the big EU countries were prone to taking decisions 'above their heads'.

Another issue that triggered much controversy were the 'frozen conflicts' in the CIS. While the EU seeks a stronger role in helping to resolve these conflicts, Russians seemed to be unsure whether they welcomed the EU's involvement. One Russian politician explained that Russia had made substantial and successful efforts in resolving these conflicts, especially in Georgia and Transdnistria – without the EU's help. He also mentioned

the existence of Russian minorities in Kazakhstan, Ukraine and Latvia and suggested that the only reason why these had not brought about more frozen conflicts was Russia's very responsible approach to such issues. However, he predicted that these minorities would ultimately want to re-join Russia proper, which is why Russia did not want to accept any outside involvement in the region. One Russian participant also accused the EU of double standards, claiming that the EU was giving precedence to minority rights in the Kosovo questions but priority to territorial integrity in the frozen conflicts of the CIS.

Participants from the EU disagreed with the Russian claim that the EU had no remit for getting involved in the frozen conflicts. One expert explained that the PCAs between the EU and the Caucasus countries, as well as Moldova, contain clauses that propose EU involvement in regional political dialogues aimed at resolving local conflicts. Although the clauses on political dialogue in the EU-Russia PCA do not explicitly mention the frozen conflicts, the EU has since clearly adopted a mandate in this area. It has done so through its Security Strategy 2003 and through the Commission's Strategy Paper for the European Neighbourhood Policy in 2004, which explicitly mentions a stronger EU contribution to the resolution of conflicts in the South Caucasus. In 2003-04 the EU appointed special envoys for the South Caucasus and Transdnistria to help conflict resolutions in the existing frameworks of the UN, the OSCE and the Minsk Group.

Some EU representatives insisted that the EU's growing role in the addressing frozen conflicts needed to be written into the new PCA. But others cautioned that such a mention would not automatically facilitate conflict resolution, unless it was backed up by much greater human and financial resources. At the same time, mentioning the frozen conflicts in the PCA may raise expectations among the affected people that the EU could offer solutions where other international actors had failed.

Several participants warned that 2006 could be a potentially difficult year for EU-Russia relations because of forthcoming elections in Ukraine and Belarus. Some speculated that Moscow may try to influence the outcome of Ukraine's parliamentary election, partly to make up for its failed attempt to interfere in the 2004 presidential election. The bigger danger, however, emanates from the Belarusian presidential election. It is widely expected that Lukashenka will be re-elected. Although Western observers will most likely condemn the election as not living up to democratic standards, Moscow is likely to accept the outcome of the election result. This will create open disagreement with the EU, especially since the Belarusian election will coincide with the G8 summit in St Petersburg.

One EU expert warned that Russia and the EU could be heading for an 'integration conflict'. Russia still sees developments in countries such as Ukraine as internal problems, not foreign policy challenges. But as the coloured revolutions in 2004 and 2005 have shown, the 'European choice' is a powerful political motivator for former Soviet states. However, while Russia may want closer integration with the CIS (for example through the Single Economic Space with Kazakhstan, Belarus and Ukraine), it has not been very successful. Many CIS countries instead want closer integration with the EU. But the EU is not ready to accept any more candidates for membership for the time being (apart from the Western Balkans). Instead, it has devised the ENP which offers incentives such as trade integration and aid to countries that implement political and economic reforms, as laid down in bilateral 'action plans'. Several participants raised doubts whether the incentives contained in the ENP were strong enough to affect the kind of transformation that usually comes with the EU accession process. While one participant described the ENP as "the EU's first-ever attempt to export its values beyond its borders", another suggested that this was an interest-based policy, not a value-based one. The EU has a strong interest in neighbouring countries being stable, which means they must be democratic.

Russian participants rejected accusations that Moscow was pursuing any kind of 'neo-imperialism' in the CIS. On the contrary, said one Russian expert, Russia has made a conscious – if unofficial – choice not to maintain its political influence in the region. As proof he cited the withdrawal of troops from Georgia and Russia's insistence that its neighbours start paying world market prices for the energy they receive from Russia. Other Russian participants admitted that relations with neighbouring countries still raised tricky questions of Russia's post-Soviet identity.

Wir brauchen eine Neue Europäische Ostpolitik für Russland Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen EU und Russland – Leistungen, Defizite und aktuelle Perspektiven

Angelica Schwall-Düren
Mitglied des Deutschen Bundestags, Berlin

Die Russlandpolitik der EU

Ein stabiles Russland und eine gute Partnerschaft liegen im Interesse der Europäischen Union. Der Weg der Annäherung begann schon nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Seit 1991 unterstützt die EWG die GUS, v.a. Russland, durch das Hilfsprogramm TACIS bei der Verwaltungsreform, der wirtschaftliche Umgestaltung und seit 2000 mit dem neuen Schwerpunkt des *good governance*.

1994 wurde dann das Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen EU und Russland unterzeichnet, das im Dezember 1997 in Kraft trat. Es beinhaltet die Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte, die Perspektive einer Teilnahme Russlands an den vier EU-Binnenmarktfreiheiten, weiterhin sektorale Abkommen (in den Bereichen Stahl, Transit, Energie, Textil und Projektzusammenarbeit), einen regelmäßigen Dialog auf höchster politischer und Beamtenebene sowie auch eine Suspensionsklausel für den Fall von Menschenrechtsverletzungen. Im Mai 2005 wurde das PKA dann durch das „Abkommen über eine strategische Zusammenarbeit“ ergänzt. Es initiierte die Bildung von vier Gemeinsamen Räumen, die mit Hilfe von Wegekarten verfolgt werden. Die vier Räume betreffen die Gebiete Wirtschaft, innere Sicherheit, äußere Sicherheit sowie Bildung und Kultur.

Die Bilanz der Russland-Politik der EU der letzten Jahr fällt jedoch – entgegen der hohen Ziele – durchwachsen aus. So urteilte EU-Kommissar Günter Verheugen im Oktober 2003 kritisch: „Wir haben sehr viele Aktionspläne, aber kaum Aktionen. Wir haben große Strategien, aber keine Taten. Wir haben Visionen, aber wenig Praxis.“ Auch der ehemalige Außenminister Polens Bronislaw Geremek ist kritisch: „Die EU hat keine kohärente Politik gegenüber Russland. ‚Vier Gemeinsame Räume‘ sind nichts mehr als rhetorische Hülsen guter Absichten. Für die EU ist es höchste Zeit, die Russland-Politik neu zu definieren. Ökonomisch gibt es enge und enger werdende Beziehungen, aber

politisch gibt es zunehmende Interessenkonflikte. Dies gilt besonders für den sicherheitspolitischen Bereich.“

Vor dem Auslaufen des Abkommens Ende 2006 ist es an der Zeit zurückzublicken, eine Bewertung seiner Leistungen und Defizite vorzunehmen und zu überlegen, wie die Beziehungen zwischen der EU und Russland weiter gestaltet werden können.

Die Leistungen und Defizite des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland von 1997

Die eigentliche Leistung des Dokuments besteht darin, dass trotz aller Auffassungsunterschiede und divergierender Wertevorstellungen ein umfangreicher Arbeitsrahmen verfasst worden ist.

Es gibt jedoch eine Reihe von Defiziten. Neben der fehlenden Konkretheit und der Unverbindlichkeit der Vereinbarungen beruht das PKA auf einem rein technokratischen und nicht auf einem politischen Ansatz. Es zielt nicht auf demokratische Transformation ab, sondern primär auf selektive Kooperation in Handelsfragen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich wichtige Fragen für die zukünftige Gestaltung der EU-Russland-Politik: Ist das 1994 entwickelte Abkommen – wie der russische Außenminister Sergej Lavrov sagt – in seiner jetzigen Form obsolet geworden? Und wird es gar – wie Putins EU-Berater Sergej Yastrzembzky meint – ab 2007, dem geplanten Datum für Russlands Beitritt zur WTO, hoffnungslos obsolet sein? Brauchen wir also einen neuen und fortschrittlicheren Vertrag für unsere vertiefte Partnerschaft? Für ein neues Abkommen spricht Einiges: Die politische Kooperation zwischen der EU und Russland geht heute schon weit über die durch das PKA abgesteckten Grenzen hinaus. Russland geht durch den Beitritt zur WTO im Jahr 2007 Verpflichtungen ein, die die Regelungen des PKAs weit übersteigen. In anderen Bereichen gilt: Das im Abkommen enthaltene Konzept der „Vier Räume der Kooperation“ ist eine gute Idee, das in seiner Umsetzung momentan nicht ausreichend ist. Insgesamt ist daher ein neues Abkommen von vitaler Bedeutung und Notwendigkeit, da beide Seiten wirtschaftlich und sicherheitspolitisch aufeinander angewiesen sind. Im Folgenden sollen zehn Thesen zur Reform der EU-Russland-Politik dargelegt werden.

Zehn Thesen zur Reform der EU-Eussland-Politik

1. Das PKA von 1994 und die Wegekarten von 1999 mit den vier Räumen der Kooperation (Wirtschaft, innere und äußere Sicherheit, Bildung und Kultur) führten zu engeren Beziehungen zwischen der EU und Russland. Sie bieten auch zukünftig einen Rahmen mit Potential.

Das PKA zwischen der EU und Russland legt trotz aller Auffassungsunterschiede und divergierender Wertevorstellungen einen umfangreichen Arbeitsrahmen fest. Der vereinbarte regelmäßige Dialog führte zu engeren Beziehungen, insbesondere im Handels- und Energiebereich. Für die vier Gemeinsamen Räume enthalten die Wegekarten konkret zu lösende Aufgaben, die man, wenn der politische Wille vorhanden ist, abarbeiten kann. Allerdings bleibt offen, ob sich eine Vielzahl von kleinen Schritten zu einem wesentlichen Fortschritt summiert – ob aus Quantität Qualität wird.

2. Die Ausgangssituation, die 1994 zu dem Abkommen führte, hat sich gewandelt: Es gibt heute andere Interessen auf beiden Seiten.

Damals existierte die Verknüpfung von politischen mit wirtschaftlichen Zielen. Es gab die Erwartung auf der EU-Seite, dass das Abkommen Russland bei der Transformation zur Demokratie und Marktwirtschaft helfen wird. Außerdem wurde erwartet, dass Russland langfristig die EU-Standards übernimmt. Heute wendet sich Russland gegen diesen einseitigen Wertetransfer.

Auch die EU hat sich verändert: 2004 erweiterte sie sich um neue Mitgliedstaaten im Osten, die eine besondere geschichtliche Perspektive auf die Beziehungen zu Russland haben. Insgesamt besteht heute vorwiegend ein geostrategisches, energiepolitisches und wirtschaftliches Interesse an Zusammenarbeit.

3. Der Erfolg des PKA als Instrument der EU-Russland-Politik bleibt hinter den Erwartungen zurück.

Es gibt eine Reihe von Defiziten. So fehlen im Abkommen konkreten Vorhaben, die Formulierungen sind unbestimmt und zudem sind die Vereinbarungen völkerrechtlich unverbindlich. Zudem beruht das PKA auf einem rein technokratischen und nicht auf einem politischen Ansatz. Es zielt nicht auf demokratische Transformation ab, sondern primär auf selektive Kooperation in Handelsfragen. Russische Kommentatoren kritisieren

das Fehlen jeglicher Vision im Dokument. Die Zukunft des EU-Russland-Verhältnisses bleibt völlig unklar und eine Strategie, die Vorgaben macht, in welche Richtung Russland sich bewegen soll, sei den Wegekarten nicht zu entnehmen.

Das alles verweist auf unterschiedliche Zielvorstellungen: Das PKA fordert im Kern die Ausdehnung und Anerkennung europäischer Rechtsnormen für Russland, dieser Forderung ist Moskau nicht nachgekommen. Aus russischer Sicht wird der Geist der Vereinbarung von EU-Seite gleichermaßen nicht erfüllt: Zu keiner Zeit wurde Russland als strategischer Partner anerkannt.

4. Die politischen Ziele des PKA sind zugunsten der rein wirtschaftlichen Annäherung in den letzten Jahren zurückgeblieben.

Faktisch besteht zwischen Russland und EU eine funktionierende wirtschaftliche Zusammenarbeit auf den Feldern Handel und Energie: die EU ist ein wichtiger Handelspartner und Investor für Russland; Russland ist ein wichtiger Energielieferant für die EU. Dagegen gibt es unterschiedliche Zielvorstellungen im politischen Bereich, z.B. bei dem Raum für Äußere Sicherheit. Russland sperrt sich hier gegen die Forderung der EU, Belarus, Ukraine, Moldau und Georgien in die Kooperation mit der EU einzubeziehen. Russland will so ein mögliches Mitspracherecht der EU bei der Lösung regionale Konflikte vermeiden.

5. Die zunehmend autoritäre Entwicklung in Russland gibt Anlass zur Sorge und gefährdet die gemeinsame Wertebasis in der EU-Russland-Politik.

Die in den 90er Jahren sichtbare demokratische Entwicklung hat sich zuletzt zunehmend verlangsamt. Das Europäische Parlament stellt dazu in seinem „Bericht über die Beziehungen zwischen der EU und Russland“ (Mai 2005) fest: anhaltende gravierende Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien; eine geschwächte Demokratie in Russland, u.a. durch staatliche Kontrolle der Medien, verschlechterndes Klima für NRO, Änderungen des Wahl- und Parteienrechts.

Russland hat sich also von einer demokratischen, pluralistischen, rechtstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsperspektive weitgehend abgewandt. (Adomeit 2005) Diese Entwicklung zeigt die unterschiedlichen Zielvorstellungen im Bereich der gemeinsamen Werte Demokratie, Rechtstaatlichkeit, Menschenrechte und ist nicht dazu geeignet, den Gemeinsamen Raum zwischen EU und Russland zu vertiefen. Hier ist also ein kohärentes Herangehen der EU für vernünftige und effiziente Politik gegenüber Russland notwendig.

6. Die Wertebasis der EU-Russischen Beziehungen (mit den Werten Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte) ist und bleibt für die EU unumstößlich.

Die Werte der EU – Demokratie, Rechtstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte sowie eine funktionierende Marktwirtschaft – müssen in der Partnerschaft mit Russland weiterhin essentiell bleiben. Ziel muss es sein, den ins Stocken geratenen demokratischen Transformationsprozess in Russland zu unterstützen und ihm neue Impulse zu verleihen. „Die EU erwartet, dass die interessengeleitete Politik des russischen Partners nicht auf autoritär-zentralistische Traditionen zurückgreift, sondern sich – wie im PKA und in sämtlichen Gipfeltreffen bekräftigt – auf gemeinsame, universell geltende Werte gründet. Das ist nicht mit einem Aufdrängen eigener europäischer Modelle gleichzusetzen, wie in Russland vielfach vermutet wird. Vielmehr gilt: Modernisierung kann nur dann gelingen, wenn sie umfassend angelegt ist und sich nicht auf die Übernahme einzelner technischer Standards und Normen beschränkt. Berechenbarkeit, Transparenz und Effizienz in Politik, Wirtschaft, Sicherheitsagenturen können dauerhaft nur dann gewährleistet werden – so die Überzeugung in Deutschland und in der EU insgesamt –, wenn die Exekutive in ein System funktionierender Gewaltenteilung eingebunden ist und wenn unabhängigen Medien sowie einer lebendigen Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu kritisch-konstruktiver Artikulation gegeben wird.“ (Heinz Timmermann 2005, SWP)

7. Die EU-Mitgliedstaaten sind in der Pflicht, ihre gemeinsamen Interessen an der Beziehung zu Russland zu diskutieren.

Die EU-Russland-Partnerschaft muss vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen auf die politische Tagesordnung und braucht neue Ideen. Es muss eine politische Entscheidung geben, was Russland für die EU ist: Bis heute ist in der EU die grundlegende Frage unbeantwortet, „ob man Russland als Rivalen eines entstehenden Wirtschaftsblocks, als eigenständige Großmacht oder als fragiles Gebilde am Rande des erweiterten EU-Europa sehen soll.“ (Peter W. Schulze 2005, FES) Für die EU ist es höchste Zeit, ihre Russland-Politik neu zu definieren. Ökonomisch gibt es enge und enger werdende Beziehungen, aber politisch gibt es zunehmende Interessenkonflikte. Dies gilt besonders für den sicherheitspolitischen Bereich. Diese Fragen müssen geklärt werden.

8. Die gewandelten Realitäten erfordern eine neue Europäische Ostpolitik

Geänderte politische Realitäten in Europa werfen neue Fragen auf: Wie gehen wir in Zukunft mit Russland um? Lassen wir alles, wie es ist und verlängern nur das PKA? Beziehen wir Russland in die Nachbarschaftspolitik der EU mit ein? Oder finden wir einen ganz neuen Weg? Wie gehen wir in Hinblick auf die EU-Russischen Beziehungen mit den neuen Mitgliedstaaten in MOE um? Und was könnten Elemente dieser Politik sein (z.B. die vier Räume und das PKA fortführen oder erweitern)?

9. Die Zusammenarbeit der EU mit den 2004 neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten hat eine herausragende Bedeutung bei der Entwicklung einer neuen EU-Russland-Politik.

Die Interessen der neuen Mitgliedstaaten gegenüber Russland sind historisch bedingt. Es herrscht eine Skepsis gegenüber einem imperialen Weltmachtanspruch Russlands vor, den Russland heute zum Teil noch in der Rhetorik seiner Außenpolitik zum Ausdruck bringt. Die EU und wir Deutschen sollten das Verhältnis zu Polen und Litauen verstärken, uns um Konsultationen bemühen, sie einbinden, um ihren Bedenken entgegenzukommen. Aber das muss auch in die Gegenrichtung funktionieren: Auch wir müssen in die Politik eingebunden werden. Polen sollte uns nicht durch bilaterale Politiken vor vollendete Tatsachen stellen. Nur wenn neue und alte Mitgliedstaaten bei der Schaffung einer neuen EU-Russland-Politik zusammenarbeiten, lässt sich eine Balance der Interessen innerhalb der EU finden.

10. Russland erfüllt die Rolle eines Strategischen Partners der EU in der Region: seine politische Entwicklung – sowohl innen- als auch außenpolitisch – hat maßgeblichen Einfluss auf Frieden, Stabilität und Wohlstand seiner Nachbarn.

Russland ist ein Strategischer Partner der EU in der Region: Russland und die EU sollten durch ihre Partnerschaft gemeinsam zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und somit zur Stabilisierung der Region beitragen. Wenn auf beiden Seiten der politische Wille besteht, ist eine intensivere Kooperation der EU mit Russland auf verschiedenen Feldern denkbar, zum Beispiel bei den „kalten“ Konflikten (den so genannten „frozen conflicts“) wie etwa in Transnistrien, oder im südlichen Kaukasus. Hier können die Förderung der politischen Transformation hin zur Demokratie und die wirtschaftliche Kooperation zu einer langfristigen Stabilisierung der Region beitragen, die im Interesse aller liegt. Bei der Terrorabwehr kann man auf die Vorteile von Demokratisierung verweisen, die sich in funktionierenden Staaten einstellen: Sicherheit

der Bürger, politische Freiheiten, wirtschaftlicher Wohlstand, gerecht verteilter Wohlstand, gleiche Bildungs- und damit Lebenschancen – all das kann beitragen, dem politischen Extremismus, der sich über Terroranschläge äußert, die Wurzeln zu entziehen.

Zusammenfassung und Ausblick

Nach der Schaffung des Abkommens 1994 gab es eine Zeit der positiven Entwicklung Russlands in Richtung einer funktionierenden Demokratie. In den letzten Jahren besteht jedoch zunehmend Anlass zur Besorgnis (insbesondere aufgrund der russischen Politik in Tschetschenien und der zunehmend autoritären innerrussischen Entwicklung). Zudem haben sich Defizite in Form und Zielrichtung des 2007 auslaufenden Abkommens gezeigt.

All das stellt uns vor die Frage, wie wir die Europäisch-Russischen Beziehungen in Zukunft gestalten. Die Antwort muss sein: Wir müssen die Chance ergreifen, konstruktiv und engagiert an der Gestaltung unserer Beziehungen weiterzuarbeiten. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD von 2005 gibt dafür eine gute Richtung vor: „Das Ziel bleibt ein Russland, das prosperiert und das – orientiert an den Werten, denen Europa verpflichtet ist, und unter Berücksichtigung seiner Traditionen – den Wandel zu einer stabilen Demokratie erfolgreich bewältigt.“ Wir müssen den Handel ausbauen und eine langfristige Energiepartnerschaft ohne einseitige Abhängigkeiten schaffen. Darüber hinaus bleibt Russland für die EU ein strategischer Partner: bei der Bewältigung der regionalen und globalen Herausforderungen, im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und im Verhältnis zu den Staaten seiner unmittelbaren Nachbarschaft.

Gemeinsam mit unseren Partnern sollten wir jetzt mit einer Weiterentwicklung der Europäisch-Russischen Beziehungen beginnen, die unsere gemeinsamen Nachbarn im Geiste der Freundschaft und des Vertrauens einbindet.

Quellen:

Hannes Adomeit / Rainer Lindner (2005): Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wohin führen die Wegekarten?, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005.

Nadia Arbatova (2005): Russia's Relations with the EU, by Nadia Arbatova, Head, Department of European Studies, Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Europäisches Parlament (2005): Bericht des EP über die Beziehungen zwischen der EU und Russland, (2004/2170(INI) 4. Mai 2005, Berichterstatterin Cecilia Malmström (Liberale Schweden).

Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD (2005): Abschnitt IX.4 Stabilität, Sicherheit und Kooperation in Europa und in der Welt.

Juri Galperin (2005): Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland, Friedrich-Ebert-Stiftung, 28. November 2005.

Bronislaw Geremek, ehem. Außenminister Polens (2005): „Europa hat keine Russland-Politik“ (Vermerk)

Iris Kempe (2005): Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen, in: Osteuropa, Centrum für Angewandte Politikforschung, 9/September 2005, S. 21-34.

Schneider/Wasilew (2005): Die Beziehungen der EU zur Russischen Föderation: Rückschau und Ausblick, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, 23. November 2005.

Peter W. Schulze (2005): Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung, 3/2005, S. 144-161.

Heinz Timmermann (2005): Die deutsch-russischen Beziehungen – ein kritischer Punkt für Polen bzw. Estland?, Stiftung Wissenschaft und Politik, 20. August 2005.

Russland und die Europäische Union an der Schwelle zum Jahr 2007

Wie weiter?

Wassilij Nikolajewitsch Lichatschow
Stellvertretender Vorsitzender des Komitees für internationale
Angelegenheiten des Föderationsrates
Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter

In einer Atmosphäre permanenten Streits zwischen Eurooptimisten und Euroskeptikern über die Perspektiven der strategischen Partnerschaft zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union hat diese Partnerschaft (trotz aller Kosten und Probleme) das Licht der Welt erblickt und vollendet gerade den ersten zehnjährigen Zyklus ihrer Existenz. Der Dezember 2007 ist die politische und völkerrechtliche „Deadline“, bis zu der die RF und die EU über das Schicksal ihrer Zusammenarbeit, einem der wichtigsten Institute der heutigen Integration entscheiden müssen. Sie werden eine abgestimmte und zu beiderseitigem Nutzen gestaltete Antwort auf die Frage nach der Zukunft des Abkommens über Partnerschaft und Kooperation (PKA) finden müssen, das die Partnerschaft zwischen der Russischen Föderation einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten andererseits begründet und das am 24. Juni 1994 auf der Insel Korfu unterzeichnet wurde. Bekanntlich trat es am 1. Dezember 1997 in Kraft.

Gemäß Artikel 106 wurde „das Abkommen zunächst für eine Dauer von zehn Jahren“ geschlossen. „Das Abkommen wird automatisch von Jahr zu Jahr verlängert unter der Bedingung, dass keine der Seiten der anderen schriftlich die Kündigung dieses Abkommens mindestens sechs Monate vor seinem Auslaufen mitteilt“. Aus juristischer Sicht ist diese Regelung einwandfrei. Sie entspricht den betreffenden Normen der Wiener Konvention über das Recht internationaler Verträge von 1969 (Teil V), ebenso wie dem Föderalen Gesetz „Über internationale Verträge der Russischen Föderation“ von 1995 (Artikel 37) und der Rechtsordnung der Europäischen Union. So stellt die technische Wahl einer juristischen Perspektive bei der Regelung der EU-Russland-Beziehungen keine besondere Schwierigkeit dar. Das PKA läuft entweder aus oder wird jährlich in wechselseitiger Übereinstimmung der Partner verlängert. Aber dies in den Grenzen der gültigen Vereinbarungen, die realistisch gesprochen, also unter Berücksichtigung der Analyse vieler Faktoren, teilweise ihre Rolle erfüllt haben. Sie sind teilweise aber auch hinter dem Lauf der Dinge zurückgeblieben. Sie entsprechen also nicht mehr den faktischen russisch-europäischen Erfahrungen der Integrationszusammenarbeit. Wesentliche Korrekturen und Veränderungen sind daher der Form und dem Inhalt nach erforderlich. Und eine

solche Aufgabe trägt ihrem Wesen nach bereits politisch-rechtlichen bzw. politisch-diplomatischen Charakter. Ihre Lösung ist auf zweierlei Weise denkbar: durch die Einfügung der notwendigen Ergänzungen in den bestehenden Text des Abkommens von 1994 oder durch die Ausarbeitung eines neuen internationalen Rechtsaktes. In jedem Fall muss objektiv gesprochen die juristische Grundlage des Verhältnisses zwischen den beiden Partnern im Rahmen einer Modernisierung auf der Grundlage der heutigen Realitäten stattfinden.

Ein solcher Zugang stützt sich einerseits auf die Analyse des von Russland und der Europäischen Union im Rahmen der Realisierung des PKA wie auch jenseits seiner Grenzen Erreichten (dass derartiges stattfindet zeugt von der Dynamik der strategischen Partnerschaft). Andererseits geht es auch um jene Aufgaben und Probleme, denen sich die RF und die EU vor dem Hintergrund des Prozesses der Globalisierung der weltweiten Politik und Wirtschaft gegenübersehen. Worum geht es dabei konkret? Welches sind die grundlegenden Ergebnisse und Errungenschaften des Russland-EU-Dialoges?

Vor allem sind die Richtigkeit und der Pragmatismus zu unterstreichen, die der Wahl der Idee der strategischen Partnerschaft zwischen Russland, den Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft, Europäische Vereinigung für Kohle und Stahl, Europäische Gemeinschaft für Atomenergie) und ihrer Mitgliedsstaaten (Königreich Belgien, Königreich Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Griechische Republik, Königreich Spanien, Französische Republik, Irland, Italienische Republik, Großherzogtum Luxemburg, Königreich Niederlande, Portugiesische Republik, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland) zugrunde lagen. Die Idee selbst und die auf ihrer Grundlage erfolgte Schaffung spezieller Institutionen der internationalen Zusammenarbeit standen und stehen unter dem Einfluss verschiedenartiger objektiver und subjektiver Determinanten. Unter ihnen befinden sich historische Verbindungen der Partner, gemeinsame Werte (Demokratie, die Herrschaft des Rechts und die Achtung der Menschenrechte, Wirtschaftsliberalismus, Marktwirtschaft und Mehrparteiensystem), die internationale Arbeitsteilung, wissenschaftlich-technische Revolutionen und schließlich internationale und völkerrechtliche Verpflichtungen der Partner im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE u.a. Eine besondere und eigenständige Gruppe von Einflüssen stellen globale Probleme der heutigen Zeit dar, die nicht mehr nur eine sporadische, sondern eine systematische, gelenkte Annäherung und Integration Russlands und der EU fordern. Nötig ist eine Vereinigung ihrer (politischen, ökonomischen und technologischen) Ressourcen und ihres Willens auf dem Weg zur Sicherung einer realen und bedeutenden Interessentriade, bestehend aus eigenen (RF bzw. EU), gemeinsamen (RF und EU) und korporativen Interessen (in bezug auf die internationale Gemeinschaft).

Ein Ergebnis des Prozesses der Determinierung, einer Art Selbstverständigung der beiden Seiten, ist die Bildung der strategischen Partnerschaft und Zusammenarbeit auf oberster Ebene. Sowohl Russland als auch die Europäische Union sind auf diesem Weg ein bedeutendes Stück weiter gekommen. Dieser Weg kann in ökonomischer, politologischer und juristischer Sprache als Schaffung eines Systems integrierter Zusammenarbeit mit bedeutenden Entwicklungsperspektiven, als Komplex umfassender Integration charakterisiert werden.

Ihre Teilnehmer sind souveräne internationale Rechtssubjekte und anerkennen Tendenzen der Supranationalität in der Gestaltung der Weltordnung. Dies ist ein wichtiger Aspekt in der Organisation und Funktionsweise des Dialogs zwischen Russland und der EU, der vor allem auf der Grundlage der Prinzipien und Normen des internationalen Rechts stattfindet. Aber er kann auch die Prinzipien des EU-Rechts nicht unberücksichtigt lassen, ebenso wenig wie die nationalen (innerstaatlichen) Rechtsordnungen Russlands und der Mitgliedsstaaten der EU.

In quantitativer und qualitativer Perspektive befindet sich die personelle Zusammensetzung der Russland-EU-Partnerschaft im Prozess der Evolution. Dies ist nicht zu übersehen. 1994 zählten wir von Seiten der europäischen Seite zwölf Länder, die den Wunsch äußerten, an der Partnerschaft mit Russland mitzuwirken. Heute sind es 25. Die Erweiterung erfolgte dank des Beitritts Österreichs, Ungarns, Schwedens, Finnlands, Polens, Estlands, Lettlands, Litauens, der Slowakei, Sloweniens, der Tschechischen Republik, Zyperns und Maltas. Hierdurch hat sich die Geographie der Partnerschaft selbst verändert. Die gemeinsame Grenze der EU mit Russland hat sich verlängert, und eine Universalisierung der im PKA festgelegten normativen Pflichten fand statt. Natürlich hat auch der Arbeitsumfang vieler Strukturen der EU selbst in Brüssel, Luxemburg, Straßburg und Frankfurt am Main in russischer Richtung zugenommen (des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission, des Rates, des Komitees der Regionen u.a.).

Insbesondere hat die Koordinationsfunktion dieser Strukturen und die Funktion als Vermittlerin bei der Abstimmung der Interessen der Staaten zugenommen, die im Rahmen des EU-Formats in einer Reihe von Fällen ihre Prioritäten und ihre (leider nicht immer positiven) Positionen und Ansichten gegenüber der Russischen Föderation beibehalten haben. Ein Beleg hierfür ist das Verhalten Polens, Lettlands, Estlands, Litauens und anderer Länder, die nicht selten bei der Lösung ökonomischer und insbesondere humanitärer Probleme ein „antirussisches“ Syndrom demonstrieren. Die EU muss nach der Erweiterung zusätzliche diplomatische Anstrengungen unternehmen und Ressourcen mobilisieren, um ein Gleichgewicht der Interessen zu suchen, gemeinsame Direktiven auszuarbeiten und diese entsprechend als gemeinsame Direktiven aller 25 Mitgliedsstaaten im

Dialog mit Russland zu realisieren. Dies ergibt sich aus ihrer Rolle als Trägerin kollektiver Verantwortung in bezug auf die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, darunter auch solcher, die im Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der RF und der EU festgelegt sind. Die neue organisatorische Situation verlangt von der EU auch größere Aktivität im Bereich der Vertragsrechtsfähigkeit, der äußeren Beziehungen, der Vertretung der Organisation im internationalen Dialog und in der Anwendung von Formen der multilateralen und bilateralen Diplomatie.

Veränderungen betrafen natürlich auch den Bereich der Subjekthaftigkeit der Russischen Föderation. Heute ist die geographische und geopolitische Lage Russlands in der Welt einzigartig. Es nimmt 10 % des Territoriums der Erde bei nur 2,4 % ihrer Bevölkerung ein, verfügt über 21 % der weltweiten Rohstoffvorräte, darunter über 45 % der Erdgasvorräte, 13 % des Erdöls und 23 % der Kohle, und es hat ein bedeutendes wissenschaftliches Potential bewahrt (Raumfahrt, Raketenbau, Informationssysteme, Atomenergie u.a.). Russland ist eine der Stützen der modernen Rechts- und Weltordnung. Es ist Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, der „G 8“ der führenden Industrieländer, eine Atommacht, ein Staat, der die Prinzipien der Demokratie, der Marktwirtschaft und der rechtlich verfassten Gesellschaft praktisch umgesetzt hat. Alles dies zusammengenommen bestimmt als Einheit seine Außenpolitik positiv und in jeder Hinsicht allumfassend, darunter auch in bezug auf die reformierte Europäische Union. Zweifellos ist die Erfüllung vieler Ziele und Aufgaben durch Russland und die EU in diesen Jahren eine Errungenschaft, die in dem auf Korfu unterzeichneten Dokument formuliert wurden. Von hier aus stellt sich das prinzipielle Problem der Ausarbeitung einer neuen Zielsetzung im Dialog der beiden Seiten angesichts der Herausforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts. Im folgenden wird ein kurzer Überblick über einzelne Artikel und Abschnitte des PKA von 1994, sowie der Praktiken seiner Realisierung gegeben.

Eine wichtige und allgemeine Feststellung ist mit Artikel 1 verbunden, der die Partnerschaft zwischen Russland, der Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten begründet. Als Ziele dieses in vieler Hinsicht einzigartigen Projektes wurden die folgenden Orientierungspunkte genannt:

- Sicherstellung der Rahmenbedingungen für den politischen Dialog zwischen beiden Seiten, der die Entwicklung enger Beziehungen zwischen ihnen auf diesem Gebiet fördert;
- Förderung des Handels, der Investitionen und der Harmonisierung der ökonomischen Beziehungen zwischen den Partnern, die auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhen, und dadurch Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der Partner;

- Stärkung der politischen und ökonomischen Freiheit;
- Unterstützung der Anstrengungen Russlands bei der Stärkung seiner Demokratie, der Entwicklung seiner Wirtschaft und dem Abschluss seines Übergangs zur Marktwirtschaft;
- Sicherstellung der Grundlagen für ökonomische, soziale, finanzielle und kulturelle Zusammenarbeit, die sich auf die Prinzipien des wechselseitigen Vorteils, der beiderseitigen Verantwortung und der gegenseitigen Unterstützung gründet;
- Förderung von Aktivitäten von gemeinsamem Interesse;
- Sicherstellung der Rahmenbedingungen für eine ständige Integration zwischen Russland und einer weiteren Zone der Zusammenarbeit in Europa;
- die Schaffung der nötigen Bedingungen für die Gründung zukünftiger Freihandelszonen zwischen Russland und der Gemeinschaft, die in der Hauptsache den Handel zwischen ihnen umfassen, sowie Anstrengungen zur Realisierung der Freiheit zur Unternehmensgründung, des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen und von Kapitalflüssen.

Heute kann man feststellen, dass von den acht erklärten Zielen sieben praktisch vollständig erfüllt sind oder die Aussicht besteht, dass dies in absehbarer Zeit der Fall sein wird. Bis zum heutigen Tag fehlt lediglich die Freihandelszone zwischen der RF und der Europäischen Union, die allem Anschein nach mit dem Beitritt der RF zur WTO im Jahr 2006 verbunden sein wird, ebenso wie mit der Bildung des gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraumes.

Bedeutende Resultate wurden von den Partnern in der Realisierung des zweiten Teils des PKA, dem „politischen Dialog“ erreicht (Artikel 6-9). Seinem faktischen Umfang nach gingen sie über die Grenzen der ursprünglichen Abmachungen hinaus, die sich im Prinzip mehr auf organisatorische Fragen bezogen. Die vorgesehenen Treffen auf höchster Ebene (Gipfel), Sitzungen des Rates und des Komitees der Zusammenarbeit, die Arbeit des Komitees der parlamentarischen Zusammenarbeit und andere Formate, alles dies ist die Realität des europäischen Lebens. Mehr noch, die neuen Aufgaben, vor denen die russisch-europäische Partnerschaft steht, verlangen nicht nur eine Erneuerung der Tagesordnung, sondern auch die Bildung anderer organisatorischer Mechanismen. Daher wurde 2003 die Entscheidung über die Umgestaltung des Rates der Zusammenarbeit in einen Ständigen Partnerschaftsrat getroffen. Im System der Organe der Russland-EU-Zusammenarbeit haben seit 2001 Treffen im Format „Ständiger Vertreter der RF bei der EU – Trojka des EU-Komitees für Außen- und Sicherheitspolitik“ einen sichtbaren Platz eingenommen.

Beginnend mit dem Jahr 2002 wurden Treffen des Regierungschefs Russlands mit der Europäischen Kommission zu einer wichtigen Einrichtung. Das erste Ergebnis, das auf dem Gebiet der militärisch-diplomatischen Zusammenarbeit erzielt wurde, ist ein Zusammenwirken der Strukturen des Rechtsschutzbereichs. Eine stabile Zusammenarbeit besteht auch zwischen den außenpolitischen Strukturen beider Seiten. Das Außenministerium der RF, das offiziell das koordinierende Organ der Zusammenarbeit mit der EU ist, unterbreitet jedem EU-Ratsvorsitz einen Plan pragmatischer Zusammenarbeit (Konsultationen politischer Direktoren, Treffen mit dem Außenminister Russlands im Format „25+1“, Konsultationen im Rahmen der UNO, der OSZE usw.).

Ungeachtet der bestehenden Dynamik der Gesprächskontakte haben die RF und die EU bedeutende Aussichten hinsichtlich der Intensivierung der öffentlichen Diplomatie auf dem Gebiet parlamentarischer, interregionaler und Wirtschaftskontakte u.a. Was die inhaltlichen Aspekte des politischen Dialogs betrifft, so ist das Niveau von 1994 seit langem überschritten. Unter den „Aktiva“ befinden sich gemeinsame oder nahe beieinander liegende Positionen beider Seiten in vielen Fragen der internationalen Beziehungen, im Kampf gegen Terrorismus, Drogensucht und organisierter Kriminalität und beim Krisenmanagement (Naher Osten, Balkan). Zu nennen sind ferner Positionen zu Atomwaffen, zur friedlichen Nutzung der Atomenergie, der Kampf gegen AIDS und andere Infektionskrankheiten, die progressive Entwicklung des internationalen Rechts, die Stärkung und Reform der UNO, die Universalisierung des Regimes der Nichtverbreitung, der Schutz von Denkmälern der Welt- und der europäischen Kultur, der medizinische Dialog, die Einhaltung der allgemein anerkannten Menschenrechte und anderes. Dennoch gehen die Meinungen beider Seiten in einer Reihe von Fragen auch auseinander, was sie jedoch nicht daran hindert, in dieser Kategorie von Problemen im Dialog zu bleiben. Darunter befinden sich Einschätzungen der humanitären Situation im Baltikum, der Regelung des Konflikts im Dneprgebiet, sowie der politischen Prozesse in Georgien, der Ukraine, Usbekistan und anderen Regionen der GUS.

Teil III („Warenhandel, Art. 10-22) ist wichtigen Schlüsselfragen des PKA gewidmet. Nicht zufällig folgt er direkt nach dem politischen Block und eröffnet sozusagen die ökonomische Thematik der Regelung der Beziehungen zwischen der RF und der EU. Seine Analyse weckt widersprüchliche Gefühle. Einerseits gibt es auf diesem Gebiet zweifellos wesentlich Positives. Die wirtschaftlichen und Handelsbeziehungen beider Seiten entwickeln sich dynamisch. Der Warenaustausch zwischen Russland und der Europäischen Union erreichte im Jahr 2004 125 Mrd. US-Dollar. Auf die EU entfallen 50 % des russischen Außenhandels und rund 70 % des ausländischen Kapitals in der russischen Wirtschaft. Die RF nimmt in der Liste der Importeure in die EU den fünften Platz

(nach den USA, der Schweiz, China und Japan) ein (das Exportvolumen betrug 2004 34 Mrd. Dollar).

Russland führt die Liste der Lieferanten von Erdgas in die EU an und befindet sich auf dem zweiten Platz der Lieferanten von Erdöl und Erdölprodukten. Andererseits ruft eine Reihe von Umständen Besorgnis hervor. Dazu zählen die Existenz von Antidumpingprozeduren (deren gibt es heute seitens der EU 14), das widersprüchliche Verhältnis Brüssels zum Marktstatus der russischen Wirtschaft, der als solcher von der EU 2001 anerkannt wurde, die vereinfachte Struktur des russischen Exports, in dem seit vielen Jahren die Rohstofforientierung dominiert, die Passivität der europäischen Seite bei der Lösung von Problemen des Handels mit atomarem Material und anderes. Viele Fragen sind dazu prädestiniert, die Konkurrenzfähigkeit der russischen Wirtschaft zu hemmen. Sie beeinträchtigen auch Russlands Beitritt zur WTO nach den traditionell legitimen Bedingungen und mit Unterstützung der Europäischen Union selbst sowie den Aufbau eines gemeinsamen Wirtschafts- und Energieraumes der RF und der EU, der auf der Grundlage der Prinzipien des gegenseitigen Nutzens und der Gleichberechtigung vorgesehen ist.

Ein analoger Zugang wird auch bei der Bewertung der Umsetzung von Teil IV „Vereinbarung über unternehmerische Tätigkeit und Investitionen“ (Art. 23-51) und Teil V „Zahlungen und Kapital“ (Art. 52) durch die beiden Seiten aktuell. Im folgenden Teil VI „Konkurrenz, Schutz intellektuellen Eigentums und Zusammenarbeit im Bereich der Gesetzgebung“ (Art. 53-55) gibt es nicht wenige Bestimmungen, die bis heute aktuell geblieben sind, und die in Zukunft eine wichtiges Tätigkeitsfeld im Rahmen der Zusammenarbeit Russlands und der Europäischen Union darstellen. Einzelne Elemente dieses Teils, insbesondere Art. 54, waren ein spürbarer Stimulus der innerstaatlichen Gesetzgebungstätigkeit. Der Inhalt dieses Artikels hat in Russland beispielsweise einen deutlichen Einfluss auf die Ausarbeitung einer Reihe von Gesetzen und die Praxis ihrer Anwendung ausgeübt. Außerdem wurden die hier formulierten Verpflichtungen beider Seiten (P. 2) zur Grundlage ihrer gemeinsamen Position bei der Sicherstellung vieler multilateraler Konventionen: Der Pariser Konvention über den Schutz von Industrieigentum (Stockholmer Akt 1967 mit Ergänzungen von 1979), das Abkommen von Nizza über die internationale Klassifikation von Waren und Dienstleistungen für die Registrierung von Markenzeichen (Genf 1977 mit Zusätzen von 1979), das Protokoll zum Madrider Abkommen über die internationale Markenregistrierung (Madrid 1989) und andere.

Über die Rolle von Art. 55 (Zusammenarbeit im Bereich der Gesetzgebung) für die juristische Sicherstellung der Integration Russlands und der Europäischen Union und die Bildung des gemeinsamen europäischen Rechtsraumes muss gesondert gesprochen werden. Darin ist die für den modernen Prozess der Globalisierung strategische Idee der

Annäherung und Vereinbarkeit der russischen und der EU-Gesetzgebung niedergelegt. Darüber hinaus sind 15 Rechtsbereiche genannt, auf die sich dieser Prozess erstreckt. Im Verlauf des achtjährigen Bestehens des PKA wurden in dieser Richtung lediglich erste, wenn auch sehr wichtige Schritte unternommen. Ein zweiter Aspekt dieses Prozesses ist die Bildung harmonisierter Normen, die von den beiden Seiten in ihrer praktischen Arbeit ebenfalls umgesetzt wurden. Unterstreichen wir, dass die aus dieser Tätigkeit hervorgehenden Normen und branchenorientierte Normenkomplexe ihrem Charakter nach auf der Ebene einer Synthese völkerrechtlich sein müssen.

Teil VII „Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (Art. 56-83) ist der von der Anzahl der Gegenstände der Regulierung her größte. Er berührt überaus praktische Sphären der Zusammenarbeit Russlands und der EU: die Industrie, die Förderung und den Schutz von Investitionen sowie staatlicher Ankäufe, Wissenschaft und Technik, Bildung und Berufsausbildung, Landwirtschaft und den Agrarindustriesektor, das Bauwesen, die Umwelt, den Verkehr, Regionalentwicklung und andere. Die Herangehensweise beider Seiten war eine breit angelegte; aus vielen Gründen ist es jedoch nicht gelungen, alles zu umzusetzen. Zu den bedeutenden Fakten müssen gezählt werden: die Anerkennung des Marktstatus der russischen Wirtschaft durch die EU, der Abschluss einer Reihe wichtiger internationaler Abkommen über den Handel mit einigen Stahlerzeugnissen (2002 und 2005), über die Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft und Technologie (2000), die Annahme von Programmen der atomar-ökologischen Sicherheit mit langer Laufzeit (2003), die Teilnahme der Europäischen Investitionsbank an der Finanzierung von Projekte zum Bau von Reinigungsanlagen in Kaliningrad und Sankt Petersburg und die Eröffnung des Zentrums für Energieforschung in Moskau 2003. Eine objektive kritische Einschätzung des Standes der Dinge in diesem Bereich hat beide Partner zu dem Schluss geführt, dass neue pragmatische Schritte notwendig sind, namentlich die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Energieraums. Die Arbeit an diesem Vektor hat bereits begonnen. Allein im Bereich der Energie wurden sechs zusammenfassende Berichte vorbereitet. Die auf hohem Niveau angesiedelte Gruppe zum Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum leistet insgesamt fruchtbare Arbeit. Korrektive im Dialog über Wirtschaftsfragen und andere Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der RF und der EU werden insbesondere mit dem Ziel der Annäherung und der Ergebnissicherung der Gesprächsprozesse über den Beitritt Russlands zur WTO eingeführt, an denen Brüssel beteiligt ist.

Der nächste Teil (VIII) des PKA ist der Zusammenarbeit bei der Prävention rechtswidriger Tätigkeit gewidmet. Er erwähnt Sphären der beiderseitigen Zusammenarbeit wie den Kampf gegen illegale Migration, Korruption, Schwarzhandel, Plagiate, gesetzwidrigen Handel mit Drogen und Psychopharmaka. Vorgesehen ist, sich gegenseitig technische

und administrative Hilfe zu leisten, unter anderem bei der nationalen Gesetzgebung. Ein bedeutendes Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen der RF und der EU war die Annahme des gemeinsamen Aktionsplans zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität im Jahr 2000, die Unterzeichnung des Abkommens über die Zusammenarbeit zwischen der RF und Europol 2003, die Zuweisung von über 100 Mio. Euro an Russland im Rahmen verschiedener Programme, beginnend mit 1996 und die Schaffung operativer und politischer Verbindungskanäle zwischen den Justiz- und Rechtsschutzorganen.

Teil IX („Kulturelle Zusammenarbeit“) umfasst nur drei Gebiete: das architektonische Erbe, den Kulturaustausch und die Übersetzung literarischer Werke. Es ist völlig offensichtlich, dass sein Umfang, der nur einen Artikel ausmacht (Art. 85), nicht dem Ausmaß des faktischen Potentials der beiden Seiten und der tatsächlichen Praxis der Beziehungen in diesem Bereich entspricht, die in der Hauptsache über bilaterale Kanäle erfolgt. Diese Möglichkeiten der Vereinigung von Ressourcen gesamteuropäischen Ausmaßes, die Vorbereitung gemeinsamer Initiativen, zum Beispiel für die UNESCO, existierten tatsächlich. Daher wird dieser Teil der russisch-europäischen Zusammenarbeit in der Zukunft grundlegend umgestaltet, unter anderem nach dem Kriterium der Vielfalt.

Eine der wichtigsten und recht weit entwickelten Sphären der Beziehungen zwischen der RF und der EU findet sich in Teil X, der „finanziellen Zusammenarbeit“. Darin wird insbesondere die Bedeutung der Programme der finanziellen und technischen Zusammenarbeit im Rahmen von TACIS konstatiert. In den Jahren seit 1991, als es aufgelegt wurde, hat Russland, das zum größten Nutznießer dieses Programms wurde, Hilfsleistungen in Höhe von über 2,7 Mrd. Euro erhalten. Die Hauptgebiete, in die diese Unterstützung floß, sind die institutionelle, die Rechts- und die Verwaltungsreform, die Unterstützung des Privatsektors, die Wirtschaftsentwicklung, Maßnahmen zur Milderung der sozialen Folgen der Übergangsperiode (Unterstützung der Sozialreform und der kommunalen Dienste), sowie die Reaktorsicherheit. Russland und die Europäische Union arbeiten auch im Rahmen einer Reihe zwischenstaatlicher Programme (unter Beteiligung mehrerer Länder) zusammen. Unter ihnen befinden sich die Entwicklung der grenznahen Infrastruktur, einschließlich der Transportwege-, Energie- und Telekommunikationsnetze, grenzüberschreitende ökologische Initiativen, einschließlich des Kampfes gegen Wasser- und Luftverschmutzung, ferner Aktivitäten auf dem Gebiet der Justiz und der inneren Angelegenheiten, insbesondere der Kampf gegen den Drogenhandel, Geldwäsche und Menschenhandel. Daneben wurde ein Programm kleiner Projekte aufgelegt, das drei Gruppen von Tätigkeitsrichtungen vereint: Institutionenaufbau, Förderung von Investitionen, Entwicklung von Humanressourcen („Tempus“ und das Programm der Managerausbildung). Beide Seiten gehen von der Möglichkeit einer weiteren Optimierung dieses Vektors aus.

Teil XI („Institutionelle, allgemeine und abschließende Regelungen“) ist sowohl politischen als auch technischen Aspekten der Organisation des Dialogs zwischen Russland und der EU gewidmet. Viele seiner Vereinbarungen wurden erfüllt (beispielsweise diejenige über die Schaffung von Organen der Zusammenarbeit von RF und EU). Die Realisierung einer Reihe von Verpflichtungen legt unter Berücksichtigung der aktuellen Aufgaben zusätzliche Impulse nahe. So fordert etwa die Arbeit im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Föderalversammlung der RF und dem Europäischen Parlament größere Aufmerksamkeit (Art. 95-97).

Bereits ein kurzer Überblick über den normativen Inhalt des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit ergibt also ein überaus widersprüchliches Bild: Ein Teil der Vereinbarungen (Verpflichtungen) ist erfüllt, andere sind veraltet. Das Dokument enthält ganz objektiv gesehen Lücken, die durch die Dynamik der Entwicklung der Weltpolitik und –wirtschaft bedingt sind. Als verantwortliche Subjekte konnten beide Seiten diese politisch-rechtliche und soziologische Disharmonie nicht übersehen. Im Ergebnis steht das Bestreben Russlands und der Europäischen Union, andere, nicht nur juristische Instrumente und Mechanismen zur Optimierung ihres Zusammenwirkens zu nutzen. Zu derartigen Mitteln, auch im ideologischen Sinn, sind die Entscheidungen und die Absprachen des EU-Russland-Gipfels auf höchster Ebene geworden. Bis zum heutigen Tag haben ihrer 16 stattgefunden. Auf der Tagesordnung eines jeden von ihnen standen wichtigste Fragen bilateralen und internationalen Charakters. Die Ergebnisse der Erörterungen sind in den Entscheidungen und Empfehlungen ausgefertigt, die zweifellos politische Verpflichtungen enthalten. Ihre Spezifik besteht darin, dass sie erstens mit vielen völkerrechtlichen Verpflichtungen Russlands, der EU, der Mitgliedsstaaten der EU verbunden sind, zweitens mit den Vereinbarungen des PKA von 1994 korrelieren, deren Bestimmungen, darunter auch zielgerichtete, sie aktualisieren, und drittens darin, dass sie eine politisch-moralische Verantwortung beider Seiten für ihre Ausführung nach sich ziehen. Einen für die EU-Russland-Zusammenarbeit neuartigen Charakter hatten insbesondere Dokumente wie die Gemeinsame Erklärung über die Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit in politischen Fragen und in Fragen der Sicherheit in Europa (2000), die Gemeinsame Erklärung über internationale Zusammenarbeit (2001), die Gemeinsame Erklärung über den Energiedialog (2001), die Gemeinsame Erklärung über den Kampf gegen den Terrorismus (2002), die Gemeinsame Erklärung über den Transit zwischen dem Kaliningrader Gebiet und dem übrigen Territorium der Russischen Föderation (2002), die Gemeinsame Erklärung „300 Jahre Sankt Petersburg – drei Jahrhunderte Gemeinsamkeiten europäischer Geschichte und Kultur“ (2003) und eine Reihe weiterer.

Zu diesen auf hoher Ebene angesiedelten Dokumenten ist auch die Gemeinsame Erklärung über die Erweiterung der EU und ihre Beziehungen zu Russland zu zählen, die vom Außenminister der Russischen Föderation und den offiziellen Vertretern der Europäischen Union am 27. April 2004 in Luxemburg unterzeichnet wurde. Neben der genannten Gruppe spielen in der Regulierung der EU-Russland-Beziehungen und der Ergänzung und Konkretisierung des PKA zwei weitere politische Dokumente eine besondere Rolle: Die Gemeinsame Strategie 1999/414/CFSP in bezug auf Russland (Köln, 3.-4.6.1999) und die Strategische Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union in mittelfristiger Perspektive (2000-2010; Helsinki, 22. Oktober 1999). Diese Strategien haben von einer bestimmten Position aus und indem sie in Jetzt-Zeit auf Lücken und Probleme der Effektivität des Abkommens von 1994 antworteten, Klarheit in Zielen und Stoßrichtung der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen EU und RF gebracht. Damit haben sie den Weg zur Konzeption der „vier gemeinsamen Räume“ bereitet, die von beiden Partnern im Jahr 2004, praktisch zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens auf der Insel Korfu, verabschiedet wurde.

Eine derartige Dialektik der Partnerschaft wie auch der Entwicklung ihrer normativen Prioritäten wird sowohl in der europäischen als auch in der russischen Erklärung unterstrichen. Dabei demonstrieren beide ein respektvolles, politisch korrektes Verhältnis zum Thema der Realisierung des PKA. Beispielsweise wird im EU-Text angemerkt, dass „diese Gemeinsame Strategie sowohl Ziele als auch Mittel enthält, die die Union zum Zweck des Voranschreitens auf dem Weg einer solchen Partnerschaft“ zu nutzen vorschlägt. Die Grundlage der Beziehungen zwischen Russland und der EU bleibt dabei das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit, das sich zum Ziel gesetzt hat, auf eine Integration Russlands in eine weitere Sphäre der Zusammenarbeit in Europa hinzuwirken, ebenso wie auf eine Sicherstellung der nötigen Bedingungen für die zukünftige Schaffung von Freihandelszonen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Russland.

Die russische Strategie, die im Unterschied zur EU-Version weiterhin in Kraft ist, widmet dem Problem der Vervollständigung der Vertragsgrundlage der Partnerschaft mit der EU besondere Aufmerksamkeit. Das Dokument geht davon aus, dass das PKA mittelfristig die „wichtigste rechtliche und organisatorische Grundlage“ des Dialogs Russlands und der Europäischen Union bleibt. Es erlaubt die Einführung „bestimmter Korrekturen“ nach dem Beitritt der RF zur Welthandelsorganisation (Präambel). Die Strategie nimmt gegenüber dem Abkommen von 1994 eine extrem pragmatische Position ein.

Entsprechend Punkt 1.4. „muss die Partnerschaft Russlands und der Europäischen Union von einer maximalen Nutzung der durch das Abkommen geschaffenen Vorzüge, von

einer umfassenderen Realisierung seiner Vereinbarungen und der von den beiden Seiten vereinbarten Aufgaben seiner weiteren Entwicklung ausgehen“. Als eine der wichtigsten Arbeitsfelder zur Erhöhung ihrer Effektivität wird (in Punkt 9.1.) vorgeschlagen, „das Abkommen durch den Abschluss einzelner Abkommen auf den verschiedenen Gebieten der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union zu kräftigen und zu entwickeln“. Dieser Umstand zeugt vom positiven und verantwortlichen Verhältnis der Russischen Föderation gegenüber dem Umgang mit dem modernen völkerrechtlichen Erbe und Instrumentarium.

Auch der russische Vorschlag der Suche und der Konstruktion eines neuen Fundaments der EU-Russland-Integration wurde von diesem juristischen und zugleich politischen Pragmatismus diktiert. In Punkt 9.2. der Strategie ist folgende Bestimmung fixiert: "[Es wird vereinbart,] auf das Erreichen einer Abmachung mit der Europäischen Union über die gemeinsame Ausarbeitung und den Abschluss eines neuen, breit angelegten Abkommens über strategische Partnerschaft und Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert hin[zu]arbeiten, das an die Stelle des ersten treten würde, im Maße der Erfüllung des Abkommens auf der Grundlage konkreter erzielter Ergebnisse, sowie allgemeiner Momente in den Entwicklungsstrategien der Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen Russland und der Europäischen Union".

Heute ist das Thema Modernisierung des PKA von 1994 Teil der politischen und diplomatischen Diskussion zwischen Russland und der Europäischen Union. Es war Gegenstand der Erörterungen auf den Gipfeln von Den Haag (2004) und London (2005) zwischen der EU und der Russischen Föderation. Es steht für das 17. Treffen auf höchster Ebene in Sotschi im Mai 2006 wieder auf der Tagesordnung. In seine Analyse wurden wissenschaftliche und Expertenkreise vieler europäischer Länder einbezogen. Die Untersuchung dieses Themas legt indes eine gleichzeitige Verlagerung der Aufmerksamkeit auf einen anderen wichtigen Prozess nahe, der in den EU-Russland-Beziehungen an Kraft gewinnt und mit prinzipiellen und inhaltlichen Momenten der Vorbereitung des neuen Partnerschaftsabkommens zusammenhängt. Es geht um den Weg der Realisierung der „vier Wegekarten (*road maps*)“, dem von Russland und der EU vereinbarten Projekt, das vom Moskauer Gipfel (2005) beschlossen wurde und den Aufbau der gemeinsamen Räume betrifft: des wirtschaftlichen Raums, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, des Raums der äußeren Sicherheit sowie des Raums der Wissenschaft, Bildung und Kultur. Ein ähnliches Projekt hat es bisher weder in der diplomatischen und außenpolitischen Praxis Russlands noch der Europäischen Union gegeben. Dies ist tatsächlich ein neues Wort in den modernen internationalen Beziehungen. Ungeachtet ihrer eigentlich politischen Natur besitzen alle in diesem Rahmen verabschiedete Dokumente normativen Charakter. Sie haben einerseits den Umfang der politischen

Absprachen erweitert, was sich in die Logik und die Traditionen der EU-Russland-Zusammenarbeit insgesamt einfügt, und sie andererseits organisch sowohl mit dem rechtlichen Feld der EU-Russland-Partnerschaft als auch mit ihrem wichtigsten Bestandteil, dem Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit verbunden. Es muss unterstrichen werden, dass diese Verbindung einen reformierenden, detaillierenden, konkretisierenden und einen in bezug auf den Text des PKA Lücken füllenden Charakter trägt. Natürlich erfüllt sie trotz ihrer normativ-regulierenden vor allem eine politische Rolle und Funktion. Dank dessen wird das PKA unter den heutigen Bedingungen aktualisiert, werden seine Ziele und Aufgaben konkretisiert. Gleichzeitig differenziert sich jedoch seine Grundproblematik, nuanciert sich die Notwendigkeit, vor dem Hintergrund der Herausforderungen und Gefahren des 21. Jahrhunderts in Übereinstimmung mit den Interessen beider Seiten und der internationalen Gemeinschaft, ein neues EU-Russland-Abkommen (Vertrag, Pakt, Deklaration) über strategische Partnerschaft auszuarbeiten.

In jedem Fall ist die Annahme der „vier Wegekarten“ in der gegenwärtigen Fassung ein Schritt in die richtige Richtung, und zwar in historischer, politisch-ökonomischer und juristischer Hinsicht. Der Inhalt dieser Dokumente, die Praxis ihrer Realisierung, die ersten positiven Ergebnisse (zum Beispiel die Vereinbarung über das Projekt eines Abkommens zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Gemeinschaft über die Wiedereinreise und das Projekt eines Abkommens zwischen der EU und der RF über die Vereinfachung der Visaausstellung an Bürger der Russischen Föderation und der Europäischen Union) in einer Reihe mit anderen Umständen, insbesondere mit dem Verlauf der Vorbereitung Russlands auf die Aufnahme in die WTO, machen die Aufgabe der Ausarbeitung und Annahme eines „PKA 2“ zu einer realen, konzeptionell verständlichen und begründeten Angelegenheit.

Wenn man konkret über das Wesen der vor uns liegenden Aufgabe spricht, über die materiellen und prozessualen Aspekte der Entscheidung, so müssen im Hinblick auf die methodische Ausführung dieses völkerrechtlichen Projekts viele Faktoren und Umstände berücksichtigt werden. Dabei geht es sowohl um eine positive als auch eine negative Orientierung, die in diesem oder jenem Maße die Qualität des endgültigen politisch-rechtlichen Produkts beeinflussen, um die Abstimmung der Wünsche und der intellektuellen Positionen beider Seiten und damit ihr zukünftiges Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit. Im Blick auf das Ziel einer systematischen Berücksichtigung der Gesamtheit aller Faktoren und Umstände, die den Prozess der Rechtsbildung und Rechtsanwendung in den EU-Russland-Beziehungen bestimmen, kann eine Triade von Umständen genannt werden, die sich auf den (faktischen und juristischen) Zustand a). der Russischen Föderation, b). der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten und

c). des internationalen Umfelds, das die Partner in ihrer individuellen oder vereinigten Form umgibt, beziehen. Unter ihnen befinden sich

a). Demokratisierung, Marktwirtschaft, Priorität der Rechte und Freiheiten des Menschen, das Mehrparteiensystem, der Föderalismus und Regionalismus, die Anerkennung der grundlegenden Prinzipien des internationalen Rechts und der Satzung der UNO, ein hohes kulturelles und Bildungspotential, die schwierige demographische und ökologische Situation, die Nutzung chemischer und atomarer Waffen, der Universalismus der Außenpolitik und der Diplomatie, das Migrationsproblem, Fragen des Schutzes von Landsleuten (über 25 Mio. Menschen), die Existenz modernster wissenschaftlicher Technologien (Raumfahrt, Atomphysik, Polymerchemie, Leitungssysteme, die Biotechnologie usw.), ein von der politischen Elite und der Mehrheit der Bevölkerung Russlands unterstützter Reformkurs und andere;

b). die Reform der EU auf der Grundlage einer EU-Verfassung, die Erweiterung auf 25 Mitgliedsstaaten, der Einschluss Bulgariens, Rumäniens, Kroatiens, der Türkei und anderer Staaten in diesen Prozess, die Zunahme von Widersprüchen im Zusammenhang mit der Erweiterung sowohl zwischen den „alten“ (Deutschland, Frankreich) und den neuen Ländern (Polen, Baltikum), als auch unter den neu aufgenommenen Ländern selbst, die Bildung subregionaler Bündnisse (Estland, Lettland, Litauen, Polen; skandinavische Länder und Baltikum; zentraleuropäische Staaten) usw., Probleme der Industrie, Schwierigkeiten des Euro, Fragen der sozialen und internationalen Eintracht, Migration, Schwierigkeiten bei der Bildung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Entwicklung der Beziehungen der EU zu den USA, China, Indien, der arabischen und der lateinamerikanischen Welt, der Eurozentrismus der EU, die Expansion auf das Gebiet des postsowjetischen Raums, demographische Schwierigkeiten, die Krise der europäischen Identität, der ökonomische und wissenschaftliche Rückstand zu den USA und andere;

c). die Globalisierung, die zunehmende Bedeutung der multilateralen Diplomatie, Krisenerscheinungen der UNO, der Kampf gegen Terrorismus, Drogenhandel, Hunger, AIDS und andere Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, die Aufweichung des internationalen Rechts und der Solidarität der Staaten, die aufgeblähte Rolle einzelner Staaten (USA), das Abweichen von der Multipolarität, das Aufeinanderprallen der Zivilisationen, die Abschwächung des interkonfessionellen und zwischennationalen Dialogs, Probleme der Toleranz und andere.

Wie wir sehen, müssen im Prozess der Abstimmung des politischen Willens im Vorfeld der Ausarbeitung eines zukünftigen gemeinsamen Normativdokuments Russlands und der EU viele, nicht immer übereinstimmende, sondern auch einander widersprechende

Faktoren und Tatsachen berücksichtigt werden. Außerdem muss im Blick auf eine optimale Prognose die Bilanz der erreichten und versäumten Positiva und Negativa in vollem Umfang benannt werden, beispielsweise die Intensivierung der Handelsströme und die Dominanz des Rohstoffanteils, die Notwendigkeit einer tiefen Wertschätzung und des gegenseitigen Vertrauens bei der Lösung globaler Probleme sowie die antirussische Rhetorik einzelner europäischer Hauptstädte und Strukturen (zum Beispiel des Europäischen Parlaments). Auf diese Weise werden sich beide Seiten im Stadium der Vorbereitung auf die Verhandlungen über das EU-Russland-Abkommen im Verhandlungsprozess selbst am realen Gehalt der verschiedenen Faktoren, der Bilanz der Interessen und der Ergebnisse der Zusammenarbeit orientieren, sowohl zentrifugaler wie zentripetaler. Heute kann man bestätigen, dass ungeachtet aller Besonderheiten und Nuancen des im Rahmen der Partnerschaft bereits Erreichten die bestehenden Probleme und Schwierigkeiten, die Fortschrittsstrategien und die Bewegung der Integration vom Einfachen zum Schwierigeren im Sinne des Umfangs und der Struktur der Beziehungen von beiden Seiten überprüfte und anerkannte Aufgaben des Jahrhundertbeginns sind.

Daher gibt es keinen Zweifel daran, dass das juristische Instrumentarium, mit dessen Hilfe die Partnerschaft und Zusammenarbeit Russlands und der EU geregelt wird oder geregelt werden wird, ebenfalls erstens notwendig ist und zweitens zum Zweck der Vereinbarkeit einer systematischen und effektiven Modernisierung unterzogen werden sollte. Wie weiter oben bereits gesagt wurde, bestehen weder bei der Russischen Föderation noch bei der Europäischen Union Zweifel an der Notwendigkeit eines neuen Abkommens, eines „PKA 2“. Eine andere Frage ist, wie dieses aussehen soll. Welche Ziele wird es verfolgen? Bei der Antwort auf diese Fragen muss man die Existenz verschiedener historischer, rechtlicher und organisatorischer Formen und Entscheidungen im Blick haben, die es bis zum heutigen Tag in der weltweiten Praxis und im internationalen Recht gibt. Unter ihnen befinden sich etwa die Partnerschaft, die Assoziation, die Freihandelszone, die Zollunion usw. Russland hat überdies eigene Modelle entwickelt (zum Beispiel im Rahmen der GUS, in den Beziehungen zu Weißrussland, Kasachstan und der Ukraine); ebenso die EU (die Beziehungen mit den Mittelmeeranrainerstaaten, den USA, Mexiko, Norwegen, der Schweiz usw.). Es ist offensichtlich, dass die zukünftige EU-Russland-Konzeption diese gesammelten positiven Erfahrungen berücksichtigen muss.

Und noch eine weitere Bemerkung. Die natürlichen und gesellschaftlich manifestierten Schwierigkeiten der EU-Russland-Partnerschaft einerseits und die positiven Errenschaften und Perspektiven ihrer Vertiefung sowie ihre qualitative und quantitative Optimierung andererseits legen keinen Automatismus des Übergangs von dem PKA von 1994 zu einem völlig anderen Regelwerk nahe. Es ist logisch, davon auszugehen, dass in den Beziehungen der beiden Seiten, zweier deutlich wahrnehmbarer Subjekte der welt-

weiten Integrationszusammenarbeit, eine bestimmte Periode der Umgestaltung, der Harmonisierung von Zielen, Aufgaben und rechtlichen Grundlagen unter Berücksichtigung der Erfahrung stattfinden wird, die in der Vergangenheit gesammelt wurden, ebenso wie im Zuge der Umsetzung der „vier Wegekarten“ und anderer Vereinbarungen. Vor diesem Hintergrund würde ein effektives Verwaltungsschema in den EU-Russland-Beziehungen für die nahe Zukunft (nach 2007) somit aus einem Komplex von Regulierungsquellen und einem System verschiedener (politischer, rechtlicher, organisatorischer, direkt gültiger, verweisender) Normen bestehen. Wenn man das Bild der tatsächlichen Entwicklungstendenzen im EU-Russland-Dialog in den Blick nimmt, der häufig teilweise durch den Prozess der Globalisierung eingeschränkt wird, so kann man als polifunktionales Instrument und als Grundlage der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union die folgende Formel vorschlagen: eine „Erklärung über strategische Partnerschaft und Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert“; das PKA von 1994 (mit Ausnahme einzelner und nicht mehr gültiger Artikel und Abschnitte), wird entsprechend dem internationalen Vertragsrecht verlängert; internationale Vereinbarungen der Russischen Föderation und der Europäischen Union; die „vier Wegekarten“, die 2005 vereinbart wurden, ebenso wie die Pläne hinsichtlich praktischer Aktivitäten in den von beiden Seiten vereinbarten Bereichen des gemeinsamen Dialogs. Natürlich werden zu diesem Block auch andere Regulative hinzukommen, insbesondere politische Verträge der RF und der EU, die, wie die Geschichte ihrer Beziehungen zeigt, im Prinzip eine bedeutende Rolle in der Eigenschaft als normative (funktionalzielgerichtete) Instrumente spielen.

Die vorgeschlagene Formel garantiert – überaus pragmatisch – die Vollständigkeit, Effektivität und Regulativität der EU-Russland-Beziehungen. Sie erlaubt es, in ihrer Regelung Stillstand, Lücken und Hindernisse juristischer und politischer Art zu vermeiden. Sie schafft gleichzeitig die Voraussetzungen für den Beginn und den Abschluss diplomatischer Verhandlungen über den Text und die Form des zukünftigen Abkommens zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union. Natürlich kann und wird das Ergebnisdokument unter Berücksichtigung der Wünsche beider Seiten wahrscheinlich ein anderes Gesicht erhalten als das PKA von 1994. Wichtig ist jedoch, dass beide Seiten durch ihre schöpferische Arbeit den Wunsch beibehalten und verstärken, ein fundamentales völkerrechtliches Abkommen zu schließen. Ein derartiger Zustand kristallisiert sich heute, offen gesagt, nicht ohne Schwierigkeiten heraus. Aber die Entwicklungslinie ist benannt. Natürlich kann das Völkerrecht kein universales Mittel zur Lösung des gesamten Blocks von Problemen in den EU-Russland-Beziehungen sein. Doch ohne seine Anwendung können diese Beziehungen weder für Russland und die Europäischen Union noch für die sie umgebende Welt effektiv und nützlich sein.

Und eine letzte Bemerkung. Die Zeit für den Beginn eines pragmatischen völkerrechtlichen Projekts, das zukünftig das Fundament der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union bilden kann, ist bereits gekommen. Seine Konturen, Prinzipien und Strukturen zeichnen sich ab. Das Hauptziel wird deutlich – eine strategische (vertiefte, fortschrittliche, integrierte usw.) Partnerschaft. Klar ist ebenfalls, dass die Evolution der modernen Weltordnung im 21. Jahrhundert und die Aufgaben, die sich vor deren Subjekten auftun, es nicht erlauben, die Entscheidung zur Frage der Regelung der aus vielen Vektoren bestehenden EU-Russland-Beziehungen hinauszuzögern. Dies ist eine ernsthafte politische, juristische und ideologische Herausforderung, die von den Regierungen Russlands und der Europäischen Union zunehmend vorrangig behandelt wird.

Programm

Montag, 5. Dezember 2005

Vormittags Anreise der auswärtigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer

13.00 – 14.30 Uhr Mittagessen
Gernot Erler, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Berlin
Zum Stand der EU-Russland-Beziehungen

Nachmittagssitzung **Leistungen und Defizite des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens**

Moderation: Matthes Buhbe, Friedrich-Ebert-Stiftung, Moskau

15.00 – 16.30 Uhr **Das Abkommen und die aktuellen Perspektiven in Russland und der Europäischen Union**
Vladimir Kotenew, Botschafter der Russischen Föderation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
Angelica Schwall-Düren, Mitglied des deutschen Bundestages, Berlin
Wassilij Lichatschow, Mitglied des Föderationsrats der RF, Moskau
Hannes Swoboda, Mitglied des Europäischen Parlaments, Wien-Brüssel

16.30 – 17.00 Uhr Kaffeepause

17.00 – 18.30 Uhr Gemeinsame Räume und Wegekarten – wie schnell kann man vorankommen?
Andrej Klimow, Mitglied der Staatsduma, Moskau
Norbert Baas, Auswärtiges Amt, Berlin
Simon Smith, Britisches Außenministerium, London
Aurélia Bouchez, Französischen Außenministerium, Paris

19.30 Uhr Abendessen auf Einladung des Geschäftsführenden Vorstandsmitgliedes der Friedrich-Ebert-Stiftung, Roland Schmidt, im Schlosshotel Cecilienhof, Neuer Garten, Potsdam
Gastredner: Bundesminister a. D. Manfred Stolpe, Berlin

Dienstag, 6. Dezember 2005

Vormittagssitzung Felder der Zusammenarbeit im Europäischen Raum

Moderation: Wjatscheslaw Nikonow, Stiftung „Einheit für Russland“,
Moskau

09.15 – 10.45 Uhr

Energiedialog – Stand und Perspektiven

Roland Götz, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Lutz Güllner, Europäische Kommission, Brüssel
Wladimir Awertschew, Forschungsdirektor BP Russland, Moskau

10.45 – 11.15 Uhr

Kaffeepause

11.15 – 12.45 Uhr

**Werte, Interessen und globale Krisenbewältigung am Beispiel des
Iran und der UN-Reform**

Dmitrij Trenin, Carnegie Centre, Moskau
Rolf Mützenich, Mitglied des deutschen Bundestages, Berlin
Lukasz Kulesa, Polnisches Institut für internationale Beziehungen,
Warschau

12.45 – 14.00 Uhr

Mittagessen

**Nachmittagssitzung Perspektivische Fragen an das Partnerschafts- und Kooperations-
abkommen**

14.00 – 15.30 Uhr

**Eingefrorene Konflikte – Gegenstand des Partnerschafts- und
Kooperationsabkommens?**

Gernot Erler, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Berlin
Witalij Tretjakow, Chefredakteur Polititscheskij Klass, Moskau
Dieter Boden, Ehemaliger Sondergesandter des UN-Generalsekretärs in
Georgien und Leiter von UNOMIG

15.30 – 16.00 Uhr

Kaffeepause

16.00 – 17.30 Uhr

**Osteuropa als Feld konstruktiver Beziehungen Russlands und der
EU**

Fjodor Lukjanow, Chefredakteur „Russia in Global Affairs“, Moskau
Justas Paleckis, Mitglied des Europäischen Parlaments, Wilnius – Brüssel
Heinz Timmermann, Stiftung Wissenschaft und Politik (extern)

ab 17.30 Uhr

Zusammenfassung der Diskussion und Ausblick auf das nächste Treffen
des Gesprächskreises im September 2006 in Moskau

Teilnehmer

Wladimir Petrowitsch Awertschew	Forschungsdirektor, BP-Repräsentanz Russland, Moskau
Norbert Baas	Botschafter, Beauftragter für Russland, Kaukasus und Zentralasien, Auswärtiges Amt, Berlin
Katinka Barysch	Chefökonomin, Centre for European Reform (CER), London
<i>Dieter Boden</i>	Ehemaliger Sondergesandter des UN-Generalsekretärs in Georgien und Leiter von UNOMIG, Potsdam
Andre W. Bondarew	Zweiter Sekretär, Botschaft der Russischen Föderation, Berlin
Aurélia Bouchez	Stellvertretende Abteilungsleiterin Mittel- und Osteuropa, Außenministerium Frankreich, Paris
Matthes Buhbe	Landesvertreter Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Moskau
Pia Bungarten	Abteilungsleiterin Internationaler Dialog, FES, Berlin
Helmut Domke	Leiter des Referats GUS und Südosteuropa, Staatskanzlei, Land Brandenburg, Potsdam
Gernot Erler	Staatsminister im Auswärtigen Amt, Berlin
Roland Götz	Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Jacques-Pierre Gougeon	Professor an der Pariser Universität 8, Präsident des Instituts für Europäische Studien, Paris
Lutz Güllner	Europäische Kommission, Direktion Auswärtige Beziehungen, Brüssel
Klaus Hänsch	Präsident des Europa-Parlaments a. D., Mitglied des Europa-Parlaments (Deutschland), Brüssel
Marija Witaljewna Kalinowskaja	Referentin, EU-Referat, Abteilung für gesamteuropäische Zusammenarbeit, Außenministerium der RF, Moskau
Andrej Arkadjewitsch Klimow	Abgeordneter der Staatsduma der RF, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, Moskau
Marina Kogut	Vorstandsmitglied West-Ost-Gesellschaft Südbaden e.V., Freiburg
Vladimir Kotenew	Außerordentlicher und Bevollmächtigter Botschafter der Russischen Föderation in der Bundesrepublik Deutschland

Lukasz Kulesa	Polnisches Institut für internationale Beziehungen, Warschau
Sergej Alexandrowitsch Kulik	Leiter, Abteilung für Entwicklung der Beziehungen mit der EU, Administration des Präsidenten der RF, Moskau
Bianca Lacatusu	Deutscher Bundestag, Berlin
Wassilij Nikolajewitsch Lichatschow	Mitglied des Föderationsrates der RF, Stellv. Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses, Moskau
Fjodor Alexandrowitsch Lukjanow	Chefredakteur „Russia in Global Affairs“, Moskau
Horst Mund	Referat Mittel- und Osteuropa, FES, Berlin
Rolf Mützenich	Mitglied des deutschen Bundestags, Berlin
Wjatscheslaw Alexejewitsch Nikonow	Präsident, Stiftung Einheit für Russland, Moskau
Justas Paleckis	Mitglied des Europa-Parlaments (Litauen), Brüssel
Sawitzky, Dirk	Auswärtiges Amt, Berlin
Angelica Schwall-Düren	Mitglied des deutschen Bundestags, Berlin
Simon Smith	Head of Eastern Department, Foreign & Commonwealth Office, London
Reinhard Sohns	Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
Jekaterina Alexandrowna Sotowa	Stiftung Einheit für Russland, Moskau
Manfred Stolpe	Bundesminister a. D., Berlin
Hannes Swoboda	Mitglied des Europa-Parlaments (Österreich), Brüssel
Heinz Timmermann	Stiftung Wissenschaft und Politik, (extern) Berlin
Dmitrij Witaljewitsch Trenin	Exekutivdirektor, Carnegie Center, Moskau
Witalij Towijewitsch Tretjakow	Chefredakteur, Zeitschrift „Polititscheskij Klass“ (Politische Klasse), Moskau
Wolfgang Wagner	Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/Main

