

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland

Ausarbeitung WF XII G - 113/06

Abschluss der Arbeit: 31. März 2006

Fachbereich XII: Europa

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Seite



1.	Zusammenfassung und Einleitung	4
2.	Reaktion der EU auf den Zerfall der Sowjetunion	5
3.	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1994).....	5
4.	Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland (1999).....	6
5.	Russland und die EU-Osterweiterung.....	7
6.	Abkommen über eine engere strategische Zusammenarbeit und die Errichtung von vier gemeinsamen Räumen (2005)	9
7.	Die Zukunft des PKA.....	12
8.	Dokumenten- und Literaturverzeichnis.....	15

1. Zusammenfassung und Einleitung

Nach dem Untergang des sowjetischen Imperiums entwickelte die EU parallel zur schrittweisen Heranführung der früher im sowjetischen Einflussbereich liegenden mittel- und osteuropäischen (MOE-)Staaten eine Reihe von politischen Initiativen mit dem Ziel, Russland in die sich herausbildende neue Architektur des europäischen Kontinents vertraglich einzubinden.¹ Unter dem unmittelbaren Eindruck des auseinander fallenden Jugoslawien fürchtete die EU die Implosion des russischen Nachfolgestaates mit all seinen Unwägbarkeiten und Gefahren, die vor allem von den atomaren Waffenbeständen der früheren Sowjetunion ausgingen. Gorbatschows Formel vom *gemeinsamen europäischen Haus* aufnehmend unterstützte die EU seit Anfang der 1990er Jahre den Reformprozess in Russland. In den letzten Jahren verdichteten sich die Beziehungen zu Russland vor allem in Form einer Energiepartnerschaft, wobei zum Jahresende 2005 Russlands Ansehen als stetiger und verlässlicher Partner durch den Streit um die Energiepreise für die Ukraine einen empfindlichen Rückschlag hinnehmen musste. Auch haben sich die ursprünglichen Erwartungen auf eine tiefer gehende Demokratisierung und Hinwendung des Landes zur Marktwirtschaft nicht erfüllt.² Nicht nur in der Frage demokratischer Werte, auch – und damit eng zusammenhängend – bei der Gestaltung der politischen Landkarte im postkolonialen sowjetischen Machtbereich, also jener Regionen, die die EU durch ihre Europäische Nachbarschaftspolitik einzubinden beabsichtigt, bestehen fundamentale Unterschiede. Zu konstatieren bleibt, dass bis heute vor allem aufgrund innerer Widersprüche im Land selbst „der Platz Russlands in Europa und in der Welt nicht klar bestimmt“ ist.³

Diese Ausarbeitung schildert die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU (EWG) und der Russischen Föderation von 1989 bis heute in den Kapiteln 2 bis 6. Im abschließenden 7. Kapitel wird auf die Diskussion über die Zukunft des Partnerschafts-

-
- 1 Zur Entwicklung der politischen und vertraglichen Beziehungen und den wichtigsten Dokumenten, vgl. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm und http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_210.htm (beide geladen am 21.11.2005).
 - 2 Vgl. hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland (2004/2170(INI)) vom 26. Mai 2005, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0207+0+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=4&NAV=X&L=DE> (geladen am 22.11.2005), insbesondere D. und Nr. 17.
 - 3 Margareta Mommsen: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 482-502, Zitat S. 482.

und Kooperationsabkommens (PKA) eingegangen, dessen zunächst zehn Jahre betragender Geltungszeitraum 2007 endet.

2. Reaktion der EU auf den Zerfall der Sowjetunion

Einen Monat nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, im Dezember 1989, unterzeichneten die EWG und die Sowjetunion ein Handels- und Kooperationsabkommen, das bis zum Zerfall der UdSSR im Dezember 1991 als Basis für die Beziehungen zu dessen Nachfolger *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS) diente. Seit 1991 unterstützt die EWG die GUS, und vor allem die Russische Föderation, durch das Hilfsprogramm TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) bei der Reform der Verwaltung, der wirtschaftlichen Umgestaltung, bei Infrastrukturmaßnahmen, der Abfederung der Folgen des Gesellschaftswandels, der nuklearen Sicherheit, dem Bildungswesen und dem Umweltschutz. Die der GUS im Rahmen von TACIS zur Verfügung gestellte technische Hilfe belief sich zwischen 1991 und 1999 auf 4,5 Mrd. €. Darüber hinaus erhielten die GUS-Staaten seit 1991 Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Eine überarbeitete TACIS-Verordnung, die den Zeitraum 2000-2006 umfasst, stellt den Mitgliedern der GUS nochmals 3,1 Mrd. € zur Verfügung. Der Schwerpunkt der Förderung liegt nun im Bereich des *good governance*. Zudem enthält die TACIS-Verordnung eine Klausel, wonach Hilfen im Falle von Menschenrechtsverletzungen eingefroren werden können.

3. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1994)

Nach den innenpolitischen Wirren in Russland zu Beginn der 1990er Jahre gab es in der EWG Überlegungen, mit Moskau ein neues Abkommen auszuhandeln, das jenes aus dem Jahr 1989 ersetzen und die demokratischen Kräfte stützen sollte. Nach zweijährigen Verhandlungen wurde dann 1994 ein **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)** unterzeichnet, das am 1. Dezember 1997 in Kraft trat und eine Laufzeit von zunächst zehn Jahren hat.⁴ Basierend auf einem Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte eröffnete das PKA Russland die Perspektive einer Teilnahme an den EU-Binnenmarktfreiheiten. Ergänzt wurde das

4 Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.

PKA durch sektorale Abkommen in den Bereichen Stahl, Transit, Energie und Textil. Neben der im PKA vorgesehenen Projektzusammenarbeit wurde ein politischer Dialog in Form von regelmäßigen Treffen auf Beamten- und Ministerebene und von halbjährlichen Gipfeltreffen der EU-Troika mit der russischen Führung institutionalisiert. Wie TACIS enthält auch das PKA eine Suspensionsklausel für den Fall von Menschenrechtsverletzungen. Überschattet wurde die Ratifizierung des PKA durch das erste militärische Vorgehen Russlands in der Kaukasusrepublik Tschetschenien, das 1995 zu Sanktionen durch die EU führte.⁵

4. **Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland (1999)**

Die vom PKA erhofften Impulse für die bilateralen Beziehungen blieben jedoch aus. Im August 1998 wurde Russland von einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise erschüttert. 1999 kam es schließlich vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges zu Kontroversen zwischen der EU und Russland. Um eine weitere Verschlechterung der bilateralen Beziehungen zu verhindern, verabschiedete der Europäische Rat (ER) in Köln im Juni 1999 eine „**Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland**“.⁶ Die EU sagte darin Russland zu, das Land in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern. Die EU-Strategie ging inhaltlich über das bestehende PKA hinaus, da die Vereinbarung gemeinsame Positionen und Initiativen in allen internationalen Institutionen vorschlug.

Die russische Regierung reagierte darauf im November 1999 mit einer „Mittelfristigen Strategie zur Entwicklung der Beziehung zwischen Russland und der Europäischen Union“.⁷ Darin schloss sie eine EU-Mitgliedschaft oder Assoziierung für die nächsten zehn Jahre aus und erklärte, als „Weltmacht, die sich auf zwei Kontinente erstreckt, sollte sich Russland die Freiheit bewahren, seine Innen- und Außenpolitik ebenso zu bestimmen und zu implementieren wie seinen Status und seine Vorteile eines

5 Vgl. Margareta Mommsen: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 489 ff.

6 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.

7 Russia's Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010), http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm (geladen am 22.11.2005).

euroasiatischen Staates und des größten GUS-Landes sowie die Unabhängigkeit seiner Position und seiner Aktivitäten in internationalen Organisationen“.⁸

Belastet wurden die damaligen Beziehungen kurz darauf durch das erneute militärische Vorgehen Russlands in Tschetschenien. Daraufhin formulierten im Dezember 1999 die EU-Staats- und Regierungschefs eine Erklärung, in der sie das russische Vorgehen scharf kritisierten und der Rat beschloss, die Anwendung der Gemeinsamen Strategie zu überprüfen und 90 Mio. € an TACIS-Hilfe für Russland einzufrieren. Die Sanktionen wurden jedoch im Juni 2000 wieder ausgesetzt.

5. Russland und die EU-Osterweiterung

Die seit 1990 vollzogene schrittweise Einbindung der MOE-Reformstaaten in die EU-Strukturen wurde von russischer Seite weniger misstrauisch verfolgt als die NATO-Osterweiterung. Als der EU-Beitritt der MOE-Staaten zum 1. Mai 2004 schließlich bevorstand,⁹ lehnte die russische Regierung die Einbeziehung der neuen EU-Mitglieder in das bestehende PKA mit dem Hinweis ab, die im Gemeinschaftsbereich geltenden Einfuhrquoten und tarifären Beschränkungen beim Handel würden zu einem Rückgang der russischen Exporte führen. Ein weiteres Hindernis bei der EU-Osterweiterung bildete die besondere geographische Lage Kaliningrads, das nach der Erweiterung zu einer russischen Enklave innerhalb des Territoriums der EU wurde. Nach kontroversen Verhandlungen konnte dann im November 2002 eine Übereinkunft über den künftigen Transitverkehr mit Kaliningrad herbeigeführt werden. Schließlich stimmte Russland 2004 auch der Ausweitung des PKA auf die neuen zehn EU-Mitglieder zu, ohne die geforderten Konzessionen zu erhalten.¹⁰

8 Zit. nach Margareta Mommsen: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 489.

9 Zwei Monate zuvor hatte die Kommission in einer Mitteilung eine Bestandsaufnahme der Beziehungen zur Russischen Föderation vorgelegt. Darin enthalten waren einerseits die Bekräftigung der wichtigen Rolle Russlands für die EU-Außenbeziehungen und der Verweis auf übereinstimmende Auffassungen in der Frage des Multilateralismus unter Führung der VN, beim Friedensprozess im Nahen Osten und im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Andererseits wies die Kommission auf Defizite bei der Entwicklung Russlands zum Rechtsstaat hin, wie mangelnde Umsetzung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, Korruption in Staat und Gesellschaft und ein Erstarren autoritärer Führungsstrukturen, und andauernde Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien. Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Beziehungen zur Russischen Föderation, KOM(2004) 106, Brüssel, den 10. Februar 2004.

10 Vgl. Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34.

Im Jahr zuvor hatte die Kommission erste Überlegungen veröffentlicht, wie nach der EU-Osterweiterung die Entstehung neuer Trennlinien zwischen EU-Mitgliedern und Nichtmitgliedern verhindert werden könne. In ihrem Strategiepapier **„Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“**¹¹ unterbreitete sie den Vorschlag, an der künftigen EU-Außengrenze einen **„Ring befreundeter Staaten“**, bestehend aus der Russischen Föderation, der Ukraine, der Republik Moldau, Belarus und den nördlichen und östlichen Mittelmeeranrainern zu bilden.¹² Ihnen sollte im Gegenzug zu nachgewiesenen konkreten Fortschritten bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine über die größtenteils schon bestehenden Assoziierungs-, Partnerschafts-, Kooperations- und Handelsabkommen hinausgehende, enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft angeboten werden.¹³ Russland reagierte auf die EU-Vorschläge zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eher zurückhaltend. Es befürchtete, dass mit der ENP die eigenen Anstrengungen zu einer Stärkung der GUS-Integration und insbesondere Pläne für einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum innerhalb der GUS unterlaufen würden. Außerdem sah die russische Seite in der ENP einen Versuch, sich von der strategischen Partnerschaft mit Russland wieder zu trennen.¹⁴ Darauf hin kamen die EU und Russland auf ihrem Gipfeltreffen im November 2003 in Sankt Petersburg überein, eine **strategische Partnerschaft** zu bilden. Zu diesem Zweck sollten vier gemeinsame Räume eingerichtet werden (s. u.). In ihrem im Mai 2004 vorgelegten **Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik** empfahl die Kommission, „Russland zusätzlich zu bestehenden Formen der Unterstützung für die entsprechenden Teile der strategischen Partnerschaft eine Unterstützung durch das vorgeschlagene **Europäische Nachbarschaftsinstrument** anzubieten“.¹⁵ Russland kommt somit im Rahmen der ENP

11 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104, Brüssel, den 11. März 2003.

12 Später kamen noch die Staaten des südlichen Kaukasus Georgien, Armenien und Aserbaidschan hinzu.

13 Vgl. Jörg Schneider: Die neuen Nachbarn der EU, Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 19. Januar 2004.

14 Vgl. Christian Meier: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 23. Vgl. hierzu auch Günter Verheugen: Europa in der Krise, Köln 2005, S. 111 ff.

15 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373, Brüssel, den 12. Mai 2004. Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit

eine Sonderrolle zu: es nimmt zwar in ausgewählten Bereichen teil, ist aber nun nicht mehr unmittelbarer Adressat der ENP.

6. Abkommen über eine engere strategische Zusammenarbeit und die Errichtung von vier gemeinsamen Räumen (2005)

Die Verhandlungen über die auf dem Gipfel in Sankt Petersburg vereinbarten vier Räume dauerten zwei Jahre. Ursprünglich sollte die Vereinbarung bereits 2003 unterzeichnet werden. Auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2004 in Den Haag stand jedoch die innenpolitische Lage in der **Ukraine** im Mittelpunkt. Die russische Seite hatte in der zurückliegenden Präsidentschaftswahl die pro-russischen Machthaber unterstützt und wandte sich nun gegen die Kritik der EU an den offenen Wahlfälschungen. Erst beim Gipfel am 10. Mai 2005 konnte schließlich das **Abkommen über eine engere strategische Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland** unterzeichnet werden, in dem die Bildung der **vier gemeinsamen Räume: Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit sowie Bildung** vereinbart wurde.¹⁶ Das Abkommen ergänzt das PKA von 1994 und die dort vorgeschlagene Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes. Ein Ständiger Partnerschaftsrat, bei dem es sich um einen um bestimmte Zuständigkeiten erweiterten PKA-Kooperationsrat handelt, soll die in Form einer road map zwischen beiden Seiten vereinbarten Projekte durchführen und in ihrer Ausführung überwachen.

Der Gemeinsame Wirtschaftsraum, der auch die Themen Energie und Umwelt umfasst, sieht die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs zwischen der EU und Russland vor. Dazu ist jedoch noch die konkrete Ausformulierung einer Vielzahl von differenzierten Aktionsplänen erforderlich. Umstritten ist vor allem die Forderung der EU, dass Russland seine inländischen Energiepreise an die für den Export geltenden Weltmarktpreise angleicht. Das noch im PKA enthaltene Projekt einer Freihandelszone zwischen der EU und Russland ist in der road map für den gemeinsamen Wirtschaftsraum nicht mehr enthalten. Offensichtlich hat Russland kein

allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), KOM(2004) 628, Brüssel, den 29. September 2004.

16 Vgl. Christian Meier: Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 52 (2005), 4, S. 19-23. Vgl. auch die vom Rat der EU herausgegebene Presseerklärung zum Gipfeltreffen vom 10.5.2005, [http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/465/Press release.doc](http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/465/Press%20release.doc) (geladen am 21.11.2005). Eine Diskrepanz zwischen der Vision der gemeinsamen Räume und der Realität sieht Vadim Kononenko: A Road to Nowhere, Moscow Times, May 14, 2005, http://www.upi-fiia.fi/english/publications/comments/2005/%E4analysis_1_05.htm (geladen am 22.11.2005).

Interesse mehr daran, alle Handelshindernisse abzubauen. Zögerlich ging auch die konkrete Ausgestaltung des Gemeinsamen Raums der inneren Sicherheit voran. Hauptstreitpunkt war der Abschluss eines Rücknahmeabkommens für illegal Eingewanderte. Dieser Streitpunkt konnte allerdings beim letzten EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 gelöst werden. Ein entsprechendes Abkommen soll beim nächsten EU-Russland-Gipfel Ende Mai 2006 unterzeichnet werden.¹⁷ Ebenfalls für Mai 2006 ist die Unterzeichnung einer Reihe von Kooperationsabkommen zwischen Russland und Europol, Eurojust und Frontex, der europäischen Beobachtungsbehörde für Drogen und Drogenmissbrauch vereinbart worden. Weiterhin ungelöst ist die angestrebte Visa-Freiheit im Besucherverkehr. Diese Frage soll beim nächsten Treffen der Hohen Beamten erörtert werden.

Beim Gemeinsamen Raum für äußere Sicherheit besteht zwar ein hohes Maß an Übereinstimmung bei den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Bekämpfung des Terrorismus. Doch sperrt sich Moskau gegen die EU-Forderung, Belarus, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien mit einzubeziehen, um auf diese Weise der EU ein mögliches Mitspracherecht bei der Lösung regionaler Konflikte zu gewähren.¹⁸ Kontroversen bestehen auch in der Frage des bereits für 1999 zugesagten Abzugs russischer Truppen aus Transnistrien und Georgien.¹⁹ Weiter behindern die anhaltenden Menschenrechtverletzungen in Tschetschenien und verstärkte Versuche des russischen Staates, unabhängige Medien unter seine Kontrolle zu bringen, eine Einigung. Beim Gemeinsamen Raum für Bildung und Forschung sind sich beide Seiten einig, das wissenschaftliche Potential beider Seiten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften einzusetzen. Eine Grundlage dazu bietet das 2003 abgeschlossene Abkommen über Kooperation in Wissenschaft und Technologie. Im März 2006 unterzeichneten beide Seiten ein Abkommen zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Raumfahrtanwendung (Satellitennavigation und -kommunikation und Erdbeobachtung), beim Zugang zum Weltraum und der Weltraumforschung

17 Eine Einigung scheiterte auch daran, dass die Grenzverträge zwischen Russland und den EU-Staaten Estland und Lettland noch nicht in Kraft sind. So hatte Russland die Unterzeichnung eines russisch-lettischen Grenzvertrages abgelehnt, nachdem die lettische Seite in einer unilateralen Zusatzerklärung auf die sowjetische Okkupation Lettlands in der Stalinzeit hingewiesen hatte

18 Vgl. Christian Meier: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 20-24.

Am stärksten sind die Beziehungen im Handels- und Energiebereich im Rahmen der Energiepartnerschaft. Dabei sind die Handelsbeziehungen aber durch eine Asymmetrie gekennzeichnet. Zwar ist die Russische Föderation nach den USA, China, der Schweiz und Japan der fünftwichtigste Handelspartner der EU. In Zahlen ausgedrückt erscheint dieser fünfte Platz aber weit weniger eindrucksvoll: Der Anteil Russlands an den EU-Importen beträgt nur 3-5 % und der Anteil an den EU-Exporten sogar nur 2-3 %.²⁰ Zugleich ist die erweiterte EU mit einem Anteil von mehr als 50 % wichtigster russischer Handelspartner und größter Investor. Wichtig ist dabei vor allem der Energiesektor. Ein Drittel aller Ölimporte und die Hälfte aller Gaslieferungen in die EU stammen aus Russland oder werden über Russland weitergeleitet.²¹ Die Energielieferungen bilden gegenwärtig die „tragende Säule der Interessengemeinschaft“ zwischen Russland und der EU.²² Aber gerade in diesem Bereich war an der Jahreswende 2005/2006 durch das russische Verhalten im Streit um Gaslieferungen an die Ukraine eine schwere Krise zu verzeichnen und das Vertrauen in Russland als verlässlicher Partner in Frage gestellt. Als Reaktion auf die russischen Maßnahmen wuchs in der EU der Wunsch, nach einer stärkeren Harmonisierung der Energiepolitik auf Gemeinschaftsebene und eine stärkere Diversifizierung bei den Energielieferanten. Um Vorfälle wie um die Jahreswende künftig zu verhindern, forderte die EU im März 2006 Russland auf, die Internationale Energiecharta zu ratifizieren.

In politischer Hinsicht ist trotz zahlreicher Initiativen und Strategien keine kohärente Russland-Politik der EU festzustellen. In gewisser Weise dreht sich ihre Russland-Politik im Kreis. Selbst EU-Kommissar Verheugen urteilte 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.“²³ 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

19 In diesem Zusammenhang bekräftigte die neue österreichische Präsidentschaft die Meinung, dass eine Lösung der eingefrorenen Konflikte um Moldau/ Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach nur in Zusammenarbeit mit Russland möglich sei.

20 Vgl. Pekka Sutela: EU, Russia, and Common Economic Space, BOFIT online, 2005, No. 3, S. 11, <http://www.bofi.fi/bofit/eng/7online/05abs/05pdf/bon0305.pdf> (geladen am 22.11.2005).

21 Vgl. die Aussagen in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Beziehungen zur Russischen Föderation, KOM(2004) 106, Brüssel, den 10. Februar 2004.

22 Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34, Zitat S. 26.

23 Zit. nach Christian Meier: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 20-24, Zitat S. 21.

erweiterten EU- Europa sehen soll“.²⁴ Aber auch die russische Politik gegenüber der EU ist von einer gewissen Sprunghaftigkeit gekennzeichnet. Immer dann, wenn die russische Regierung mit ihren Forderungen in Brüssel scheitert, gibt sie einem „selektiven Bilateralismus“²⁵ mit den großen EU-Staaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien den Vorzug, um über ein Einvernehmen mit diesen Staaten die Entscheidungsprozesse in Brüssel im Sinne russischer Interessen zu beeinflussen. Jüngstes Beispiel sind deutsch-russische Vereinbarungen, eine Gas-Pipeline für Lieferungen nach Deutschland nicht auf dem Landweg, sondern durch die Ostsee zu führen, was zu Verstimmungen insbesondere mit Polen führte.

7. Die Zukunft des PKA

Insgesamt gesehen sind somit die gegenwärtigen bilateralen Beziehungen von „einer Vielzahl offener strategischer Fragen, gemeinsamer und gegensätzlicher Interessen geprägt“.²⁶ Die beiden im Jahr 2006 stattfindenden halbjährlichen Gipfeltreffen EU-Russland werden sich mit der konkreten Umsetzung der im Mai 2005 vereinbarten road map zu den vier Gemeinsamen Räumen beschäftigen. Ein Hauptdiskussionspunkt stellt momentan die Frage der Verlängerung des PKA dar, das bis heute die rechtliche Basis für die bilateralen Beziehungen bildet. Im Dezember 1997 in Kraft getreten, hat das PKA gemäß Art. 106 eine Laufzeit von zehn Jahren. 2007 verliert es nicht automatisch seine Gültigkeit, denn es heißt dort weiter: „Danach wird das Abkommen automatisch um jeweils ein Jahr verlängert, sofern nicht eine Vertragspartei das Abkommen spätestens sechs Monate vor Ende der Laufzeit schriftlich gegenüber der anderen Vertragspartei kündigt.“ Umstritten ist nun vor allem die Frage, ob das PKA verlängert oder ob ein – auch inhaltlich – neues Abkommen abgeschlossen werden soll. In den

24 Peter W. Schulze: Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2005, 3, S. 152 f. Zum Fehlen einer Strategie vgl. auch Bronislaw Geremek: Why Europe still lacks a Russia policy, in: Europe's World, Autumn 2005, S. 16 ff.

25 So formulierte es Christian Meier: Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 52, 2005, S. 19-23, Zitat. S. 20. Bronislaw Geremek: Why Europe still lacks a Russia policy, in: Europe's World, Autumn 2005, S. 19, hält das geschlossene Verhalten der EU während der „Orangen Revolution“ in der Ukraine für ein gutes Beispiel für die Lernfähigkeit der EU, den russischen Spaltungsversuchen zu widerstehen. Vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland (2004/2170(INI)) vom 26. Mai 2005, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0207+0+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=4&NAV=X&L=DE> (geladen am 22.11.2005), insbesondere H. und Nrn. 4 und 5.

26 Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34, Zitat S. 26.

letzten zwei Jahren mehrten sich vor allem unter außenpolitischen Experten Stimmen, die für eine radikale Reform des PKA eintreten.²⁷

EU-Kommissarin Benita Ferrero-Waldner verwies im Oktober 2005 auf die Bestimmungen des Art. 106 PKA, wonach die Partner noch Zeit hätten und fügte hinzu: „We are just at the beginning of a reflection process on whether, and how, to adopt the framework for the EU-Russian relationship.“²⁸ Der russische Außenminister Lavrov meinte im September 2005, dass die Beziehungen zwischen der EU und Russland schon lange aus dem Rahmen des PKA fielen, da dieses aus einer Zeit stamme, in der sich die Beziehungen gerade erst zu entwickeln begannen. Ähnlich argumentierte Sergei Yastrzhembsky, der Berater Putins für EU-Angelegenheiten. Er vertrat die Meinung, dass das PKA obsolet geworden sei und ab 2007 – dem geplanten Datum für Russlands Beitritt zur WTO – hoffnungslos veraltet sein werde.²⁹ Im Januar 2005 hat die Kommission ein Papier zum Inhalt des künftigen Vertragswerks vorgelegt (liegt nicht vor). Eine Experten-Konferenz zur Nachfolge des PKA fand Ende März 2006 in Wien statt. Für Juli 2006 wird allerdings ein Entwurf für ein Verhandlungsmandat erwartet. Die Frage nach der künftigen Gestaltung der bilateralen Beziehungen spielte auch beim letzten informellen Treffen im März 2006 zwischen Kommissionspräsident Barroso und dem russischen Präsidenten Putin eine wichtige Rolle. Bei dieser Gelegenheit äußerte

27 So nahm bereits 2003 Eckart D. Stratenschulte: Das Brüsseler Illusionstheater - Zu Gast in Osteuropa, in: Osteuropa, 53. Jg., 6, 2003, S. 764-776, kritisch zur EU-Osteuropapolitik Stellung und bemängelte, dass im PKA Zeiten, Fristen und Bedingungen nicht genannt werden: „Es verwundert daher wenig, dass das PKA es nicht vermochte, große Bewegung in die Beziehungen zwischen Russland und der EU zu bringen. Auf einer im November 2004 abgehaltenen gemeinsamen Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Institut des Relations Internationales et Stratégiques sprach sich auch Robert del Picchia für eine radikale Reform des PKA aus und äußerte, es müssten stärker als bisher die in der Zusammenarbeit mit Russland verfolgten Ziele definiert werden. Vgl. Winfried Veit / Jean-Pierre Maulny: Herausforderungen für das deutsch-französische Tandem, Reihe Deutsch-Französische Strategieggespräche, 3./4. November 2004 in Paris, <http://www.cassi.fr/cassi.fr/clients/fesparis/Images/Upload/Cercle%20deutsch.pdf> (geladen am 28. 11.2005). Auch Iris Kempe forderte im September 2005 die konzeptionelle Umgestaltung der bisherigen EU-Osteuropapolitik nach Ablauf des PKA 2007: „Damit sind die EU und die Rußländische Föderation erstmalig nicht nur gefordert, überlappende Integrationsräume zu gestalten, sondern es bietet sich auch die Möglichkeit, diese Aufgabe konstruktiv zu lösen.“ Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34, Zitat S. 33.

28 Sergei Lavrov: Extending the Framework of Partnership, in: Rossiiskaya Gazeta, May 11, 2005, http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/2ebe393e27a6e761c3256fff0025d834?OpenDocument (geladen am 21.11.2005).

29 Vgl. Sergei Yastrzhembsky: Russia wants the European Union to talk in a united, understanding and nonconflictive voice, Beitrag für Interfax vom 30.9.2005, http://www.interfax.ru/e/B/exclusive/29.html?mode=9&others=2&title_style=exclus&id_issue=11390982 (geladen am 21.11. 2005).

Barroso, dass die Energiepartnerschaft eine der Kernpunkte der künftigen Beziehungen sein wird.³⁰

A blue square logo containing the white letter 'W'.

- Fachbereich Europa -

³⁰ Vgl. Europäische Kommission: Press Releases, Treffen zwischen Präsident Barroso und dem russischen Präsidenten Putin, Brüssel, den 9. März 2006.

Dokumenten- und Literaturverzeichnis

a) Dokumente (chronologisch)

- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.
- Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104, Brüssel, den 11. März 2003.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Beziehungen zur Russischen Föderation, KOM(2004) 106, Brüssel, den 10. Februar 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373, Brüssel, den 12. Mai 2004.
- Vorlage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), KOM(2004) 628, Brüssel, den 29. September 2004.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland (2004/2170(INI)) vom 26. Mai 2005, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0207+0+DOC+XML+V0//DE&LEVEL=4&NAV=X&L=DE> (geladen am 22.11.2005).
- Council of the European Union, Press Release, 8799/05 (Presse 110), 15th EU-Russia-Summit, Moscow, 10 May 2005, [http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/465/Press release.doc](http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/465/Press%20release.doc) (geladen am 21.11.2005).
- Europäische Kommission: Press Release, Treffen zwischen Präsident Barroso und dem russischen Präsidenten Putin, Brüssel, den 9. März 2006.

- Council of the European Union, Press Release, 12946/05 (Presse 254), 16th EU-Russia Summit, London, 4 October 2005, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/86449.pdf (geladen am 21.11.2005).
- Internet-Seite der Europäischen Kommission, Außenbeziehungen und ENP, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm (geladen am 21.11.2005).
- Internet-Seite der Delegation der Europäischen Kommission in Russland, http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_210.htm (geladen am 21.11.2005).

b) Interviews/Zeitungsartikel (alphabetisch)

- Ferrero-Waldner, Benita: Interview mit Interfax vom 3.10.2005, http://www.interfax.ru/e/B/exclusive/29.html?mode=9&others=2&title_style=exclus&id_issue=11391062 (geladen am 21.11.2005).
- Kononenko, Vadim: A Road to Nowhere, Moscow Times, May 14, 2005, http://www.upi-fiia.fi/english/publications/comments/2005/%E4analysis_1_05.htm (geladen am 22.11.2005).
- Lavrov, Sergei: Extending the Framework of Partnership, in: Rossiiskaya Gazeta, May 11, 2005, [http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/2ebe393e27a6e761c3256fff0025d834?Open Document](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/2ebe393e27a6e761c3256fff0025d834?Open+Document) (geladen am 21.11.2005).
- Yastrzhembsky, Sergei: Russia wants the European Union to talk in a united, understanding and nonconflictive voice, Beitrag für Interfax vom 30.9.2005, http://www.interfax.ru/e/B/exclusive/29.html?mode=9&others=2&title_style=exclus&id_issue=11390982 (geladen am 21.11.2005).

c) Literatur (alphabetisch)

- Arbatova, Nadia: Russia's Relations with the EU, <http://www.rcenter.intercol.edu/Newsletter/issue7/art02.htm> (geladen am 21.11.2005).
- Bordachev, Timofei / Moshes, Arkady: Is the Europeanization of Russia over?, in: Russia in Global Affairs, No 2, April/June 2004, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/7/526.html> (geladen am 22.11.2005).

- Borko, Yuri: Rethinking Russia-EU Relations, in: Russia in Global Affairs, No 3, July-September 2004, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/8/591.html> (geladen am 22.11.2005).
- Geremek, Bronislaw: Why Europe still lacks a Russia policy, in: Europe's World, Autumn 2005, S. 16-19 (auch im Internet abrufbar unter http://www.europesworld.org/PDFs/EW1_1.2_Geremek_Why_Europe_still_lacks_a_Russia_Policy.pdf).
- Gorokhovskij, Bogdan: Gründe einer zurückgebliebenen Integration zwischen EU und GUS-Ländern, in: Wirtschaft im Wandel 3/2002, S. 68-74 (auch im Internet abrufbar unter <http://www.iwh.uni-halle.de/d/publik/wiwa/3-02.pdf>).
- Kalniete, Sandra: EU relations with Russia must focus on values, not trade, in: Europe's World, Autumn 2005, S. 24-29 (auch im Internet abrufbar unter http://www.europesworld.org/PDFs/EW1_1.3_Kalniete_EU_Relations_with_Russia.pdf).
- Kempe, Iris: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34 (auch im Internet abrufbar unter <http://www.weltpolitik.net/attachment/0644a930ba1074b5cca2acd4809cbcd5/71edac161d285db1329670624e7a9609/Iris+Kempe>).
- Meier, Christian: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 20-24.
- Meier, Christian: Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 52 (2005), 4, S. 19-23.
- Mommsen, Margareta: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 482-502.
- Moshes, Arkady: Reaffirming the Benefits of Russia's European Choice, in: Russia in Global Affairs, No 3, July-September 2005, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/12/942.html> (geladen am 22.11.2005).
- Schneider, Jörg: Die neuen Nachbarn der EU, Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 19. Januar 2004.
- Schuette, Rolf: E.U.-Russia relations: Interests and Values– a European Perspective, Carnegie Paper No. 54, December 2004, <http://www.carnegieendowment.org/files/cp54.schuette.final.pdf> (geladen am 22.11.2005).
- Schulze, Peter W.: Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2005, 3, S. 144-161 (auch

im Internet abrufbar unter http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IPG/IPG3_2005/11SCHULZE.PDF).

- Stratenschulte, Eckart D.: Das Brüsseler Illusionstheater - Zu Gast in Osteuropa, in: Osteuropa, 53. Jg., 6, 2003, S. 764-776 (auch im Internet abrufbar unter http://www.eab-berlin.de/berichte/s/berichtstratenschulte_osteuropa0603.pdf).
- Suslov, Dmitry: Road Maps to Europe? The Difficult Relationship With Russia as an Outsider, June 9, 2005, <http://www.cdi.org/russia/johnson/9174-27.cfm> (geladen am 22.11.2005).
- Sutela, Pekka: EU, Russia, and Common Economic Space, BOFIT online, 2005, No. 3, <http://www.bof.fi/bofit/eng/7online/05abs/05pdf/bon0305.pdf> (geladen am 22.11.2005).
- Sutela, Pekka: EU-Russia relations: roadmaps and beyond, <http://www.bof.fi/bofit/seminar/tt2005/sutela.pdf> (geladen am 21.11.2005).
- Veit, Winfried / Maulny, Jean-Pierre: Herausforderungen für das deutsch-französische Tandem, Reihe Deutsch-Französische Strategiegelgespräche, 3./4. November 2004 in Paris, <http://www.cassi.fr/cassi.fr/clients/fesparis/Images/Upload/Cercle%20deutsch.pdf> (geladen am 28. 11.2005).
- Verheugen, Günter: Europa in der Krise, Köln 2005.