FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Matthias Niedobitek

DIE BEZIEHUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION ZU RUSSLAND

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 168

Matthias Niedobitek

Die Beziehungen der Europäischen Union zu Rußland

Speyerer Forschungsberichte 168

Matthias Niedobitek

DIE BEZIEHUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION ZU RUSSLAND

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1997

Ass. iur. Dr. rer. publ. *Matthias Niedobitek* ist am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer auf einer Postdoktoranden-Stelle im Rahmen des Hochschulsonderprogramms II beschäftigt.

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Niedobitek, Matthias
Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland / Matthias Niedobitek.
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. - Speyer : Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung, 1997
(Speyerer Forschungsberichte ; 168)
ISBN 3-932112-05-9
NE: GT

Druck und Verlag:

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-932112-05-9
ISSN 0179-2326

Vorwort

Vom 11. bis 15. November 1996 veranstaltete das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zusammen mit hochrangigen Vertretern der Akademie für Volkswirtschaft bei der Regierung der Russischen Föderation, Moskau, ein Forschungsseminar mit dem Titel "Staatsaufgaben und soziale Marktwirtschaft – Rußland und die Europäische Union". Das Seminar bildete den Rahmen für die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung und der Akademie für Volkswirtschaft.

Der vorliegende Bericht stellt die erweiterte und mit Anmerkungen versehene Fassung des Vortrags dar, den der Verfasser während des Forschungsseminars am 13. November in Speyer gehalten hat. Für die Erstellung der Druckfassung des Berichts danke ich *Irene Eggensberger, Ursula Jungkind* und *Elisabeth Lerchenmüller*, Sekretärinnen am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Das Manuskript wurde am 20. Dezember 1996 abgeschlossen.

Speyer, im Dezember 1996 *Matthias Niedobitek*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IX

I. Die neue Ostpolitik der Europäischen Union 1

II. Die Rolle Rußlands in der Ostpolitik der Europäischen Union .. 6

III. Der rechtliche Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland 8
1. Die Verträge zwischen der Europäischen Union und Rußland 8
2. Das Handelsabkommen mit der UdSSR von 1989 11
3. Die künftige Entwicklung 14

IV. Die Strategie der Europäischen Union im Verhältnis zu Rußland 19
1. Die allgemeine Zielrichtung der Strategie 19
2. Politischer Dialog 21
a) Politischer Dialog auf höchster Ebene 21
b) Politischer Dialog auf weiteren Ebenen 25
c) Die Ziele des politischen Dialogs 26
3. Demokratie und Menschenrechte 26
a) Die Bedingungen der Europäischen Union 26
b) Die Haltung der Europäischen Union bei Menschenrechtsverletzungen 29
4. Wirtschaftliche Zusammenarbeit 31
a) Die Ziele der Zusammenarbeit im allgemeinen 31
b) Konsolidierung der wirtschaftlichen Reformen 32
aa) Würdigung Rußlands als Land mit einer "Übergangswirtschaft" 32
bb) Gewährung wirtschaftlicher Freiheiten 32
cc) Förderung von in- und ausländischen Investitionen 36
c) Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft 37
d) Förderung der regionalen Zusammenarbeit 39
aa) Die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit 39

bb) Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit 40
cc) Ambivalenz der regionalen Zusammenarbeit 41
5. Finanzielle Zusammenarbeit 42
a) Das TACIS-Programm als Instrument finanzieller Zusammenarbeit 42
b) Die Entwicklung von Dauer und Inhalt des TACIS-Programms 44
c) Die Bedeutung inhaltlicher Änderungen des TACIS-Programms für das Partnerschaftsabkommen 46
d) Der Anteil Rußlands am TACIS-Programm 47
6. Sicherheitspolitische Zusammenarbeit 49
a) Die sicherheitspolitische Dimension der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Rußland 49
aa) Die sicherheitspolitische Bedeutung der Europäischen Union 49
bb) Die Verbindungen zwischen der Europäischen Union und der WEU 50
cc) Die Osterweiterung der NATO 52
b) Die Einbindung Rußlands in die sicherheitspolitische Zusammenarbeit des Westens 53

V. Zusammenfassung 56

Literaturverzeichnis 61

Anhang 1: Abkommen vom 24.6.1994 über Partnerschaft und Zusammenarbeit EU-Rußland – Inhaltsverzeichnis 67

Anhang 2: Strategie für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland 71

Anhang 3: Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland 75

Anhang 4: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24.10.1996 zum Aktionsprogramm der Europäischen Union für Rußland 79

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
Abg.	Abgeordnete/r
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AdG	Archiv der Gegenwart
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung (in dieser Untersuchung)
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
BerDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Bundesrat, Drucksachen
BT-Drs.	Deutscher Bundestag, Drucksachen
Bull. EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (bis 12-1993)
Bull. EU	Bulletin der Europäischen Union (ab 1-1994)
CDE	*Cahiers de droit européen*
CEPS	Centre for European Policy Studies
CSFR	Tschechische und Slowakische Föderative Republik
Denv. J. Int'l L. & Pol'y	The Denver Journal of International Law and Policy
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ECU	European Currency Unit
EG	Europäische Gemeinschaft/en

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote (Anmerkung in zitierter Literatur)
G7	Group of Seven / Gruppe der sieben führenden Industrienationen
GA	Generalanwalt
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GD	Generaldirektion der Kommission
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HRLJ	Human Rights Law Journal
i.V.m.	in Verbindung mit
ILM	International Legal Materials
JCMS	Journal of Common Market Studies
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokumente
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NAV	Nordatlantische Versammlung

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen EU-Rußland
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
RMC	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
SEK	Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokumente des Generalsekretariats
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
VO	Verordnung
WEU	Westeuropäische Union
wib	woche im bundestag
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I. Die neue Ostpolitik der Europäischen Union

Im Jahr 1991 wurden wesentliche Strukturen beseitigt, die für den osteuropäischen Raum über Jahrzehnte prägend gewesen waren: zunächst der Warschauer Pakt, dann der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe und schließlich – Ende 1991[1] – die Sowjetunion[2]. Diese Ereignisse stellten den formalen Abschluß eines Prozesses dar, der schon weit früher – nach außen erkennbar durch die Machtübernahme *Gorbatschows*[3] – eingesetzt hatte. Die Europäische Union[4] war dadurch gezwungen, ihre Politik gegenüber dem osteuropäischen Raum neu zu definieren[5].

---

1 Zum genauen Datum des Untergangs vgl. *Schweisfurth*, ArchVR 1994, S. 101 f.

2 Zu den Gründen näher *Simon*, Außenpolitik 1996, S. 9-21.

3 *Gorbatschow* wurde am 11. März 1985 zum Generalsekretär des ZK der KPdSU gewählt. Vgl. AdG 1985, S. 28562. Zu *Gorbatschows* Versuch, "das Land 'von oben' aufzubrechen", *Eichwede*, Osteuropa 1996, S. 846 f.

4 Die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union ist umstritten. Vgl. jüngst *Pechstein*, EuR 1996, S. 137-144, sowie *von Bogdandy / Nettesheim*, EuR 1996, S. 3-25, und *Ress*, EuR - Beiheft 2 - 1995, S. 27-40. Die Gemeinschaftsorgane Rat und Kommission nennen sich "Rat der Europäischen Union" (vgl. der Beschluß des Rates v. 8.11.1993, ABl. EG L 281/18) bzw. "Europäische Kommission", die Kommission allerdings nicht in juristischen und formellen Texten, weil die Bezeichnung "Kommission der Europäischen Gemeinschaften" die juristisch richtige Bezeichnung sei (vgl. die Pressemitteilung der Bonner Vertretung der Kommission Nr. 51 v. 22.11.1993). Im folgenden werden die genannten Organe ohne weiteren Hinweis als "Rat" und "Kommission" bezeichnet. Wenn es nicht auf das juristische Handeln der einzelnen Gemeinschaften ankommt, wird pauschal von "Europäischer Union" gesprochen, und zwar auch dann, wenn es um Zeiträume geht, die vor Inkrafttreten des Unionsvertrags liegen.

5 Sehr kritisch *Korowkin*, Europäische Rundschau 2/1995, S. 117: Die EG-Kommission sei auf eine solche Entwicklung völlig unvorbereitet gewesen. Nach vier Jahren müsse man die Rußland-Politik der Europäischen Union eindeutig mit dem Begriff "Konzeptlosigkeit" bezeichnen. Zu den konkreten Anforderungen, die die Auflösung der UdSSR an die Gemeinschaft stellte, vgl. den Überblick von *K. Schneider*, in: Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, S. 370-378.

Erstes sichtbares Anzeichen für eine neue Qualität der Zusammenarbeit war die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe am 25. Juni 1988[6]. Nur eineinhalb Jahre später – am 18. Dezember 1989 – unterzeichneten die Europäische Gemeinschaft und die UdSSR ein Abkommen über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit (im folgenden: Handelsabkommen von 1989)[7]. Im Jahr 1991 schließlich begann die Europäische Gemeinschaft mit der technischen Unterstützung des in der UdSSR stattfindenden Reformprozesses durch das sog. TACIS-Programm[8].

Seit der Auflösung der Sowjetunion versucht die Europäische Union in ihrer Politik gegenüber den Ländern Mittel- und Osteuropas und den auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR neu entstandenen souveränen Staaten, Ziele miteinander in Einklang zu bringen, die nur schwer miteinander vereinbar erscheinen.

Auf der einen Seite sollen die mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, in die Europäische Union aufgenommen werden[9]. Zu diesen Staaten zählen auch die drei ehemals zur UdSSR gehörenden baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen[10]. Beitrittsanträge haben bis heute Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Tschechien und zuletzt, am 10. Juni 1996, Slowenien ein-

---

6 ABl. EG L 157/35. Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und dem RGW bis zur Aufnahme offizieller Beziehungen siehe *Toledano Laredo*, CDE 1994, S. 543-546.

7 ABl. EG L 68/3.

8 Hierzu näher unten, Abschnitt IV. 5.

9 Dies hat der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 grundsätzlich beschlossen. Vgl. die Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bull. EG 6-1993, Ziff. I.13.

10 Die baltischen Staaten betrachten sich nicht als Nachfolgestaaten der UdSSR, sondern als von der UdSSR völkerrechtswidrig besetzt gewesene Staaten. Hierzu näher – zustimmend – *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 56 f./169 f. Die baltischen Staaten werden von der Europäischen Union wie die übrigen mittel- und osteuropäischen Länder behandelt. Sie nehmen deshalb seit 1.1.1992 auch am PHARE-Programm teil (vgl. VO 3800/91 des Rates v. 23.12.1991, ABl. EG L 357/10).

gereicht[11]. Die Erweiterungsverhandlungen sollen sechs Monate nach Abschluß der gegenwärtig laufenden Konferenz über die Revision des Vertrags über die Europäische Union beginnen[12], vermutlich ohne dabei eine Staatengruppe – etwa die vier Visegrád-Staaten Polen, Ungarn, Slowakei und Tschechien[13] – zu bevorzugen[14]. Schon heute sind alle genannten

---

11 Vgl. die Übersicht in der Mitteilung der Kommission "Die Erweiterung der Europäischen Union – Fragen und Antworten", EU-Nachrichten – Dokumentation Nr. 5 v. 18.9.1996.

12 Vgl. Europäischer Rat, Tagung am 15./16.12.1995 in Madrid, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bull. EU 12-1995, Ziff. I.25. So sicher, wie in der Literatur gelegentlich behauptet wird (vgl. z.B. *Holtbrügge*, Osteuropa 1996, S. 537), ist dies allerdings nicht. Der Europäische Rat hat nur in Bezug auf Malta und Zypern bekräftigt, daß die Verhandlungen "sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz 1996 ... beginnen werden". Hinsichtlich der mittel- und osteuropäischen Länder wird dagegen bekundet, daß der Europäische Rat *bestrebt* sei "zu erreichen, daß die Anfangsphase der Verhandlungen mit dem Beginn der Verhandlungen mit Zypern und Malta zusammenfällt". Der Europäische Rat von Florenz am 21./22.6.1996 hat dies bestätigt. Vgl. Bull. EU 6-1996, Ziff. I.9.

13 Seit der Zusammenkunft der Präsidenten Ungarns, Polens und der damaligen CSFR am 15.2.1991 in dem ungarischen Ort Visegrád und der dort angenommenen Erklärung über die Zusammenarbeit auf dem Weg zur Europäischen Gemeinschaft (vgl. AdG 1991, S. 35363) werden die (heute) vier Länder als die Visegrád-Staaten bezeichnet. Näheres bei *Royen*, EA 1994, S. 635-642.

14 Sichere Aussagen lassen sich gegenwärtig nicht treffen. Der Europäische Rat von Madrid hat sich für die "Gleichbehandlung aller beitrittswilligen Länder" ausgesprochen. Vgl. Bull. EU 12-1995, Ziff. I.25. Auch die Kommission scheint das sog. "Startlinienmodell" zu favorisieren. Vgl. das Arbeitsprogramm für 1997, KOM (96) 507, S. 8: Die Kommission will nach Abschluß der Regierungskonferenz "individuelle Stellungnahmen zur Beitrittskandidatur jedes der assoziierten Länder" unterbreiten und dabei "streng objektiv, sachlich und konsequent verfahren". In der Literatur werden demgegenüber den im Text erwähnten vier Staaten häufig die besten Chancen eingeräumt. Vgl. z.B. *Nötzold*, Außenpolitik 1995, S. 14; *Leipold*, Außenpolitik 1995, S. 132; *Baldwin*, Internationale Politik 6/1995, S. 30; *Royen*, EA 1994, S. 641; a.A. *Holtbrügge*, Osteuropa 1996, S. 537: Slowenien, Ungarn, Tschechische Republik.

Staaten über sog. Europa-Abkommen, die auf eine künftige Mitgliedschaft vorbereiten sollen[15], eng mit der Europäischen Union verbunden[16].

Auf der anderen Seite will die Europäische Union verhindern, daß in Europa neue Trennungslinien, insbesondere in Form "ökonomischer Gräben"[17], entstehen[18]. Solche Trennungslinien wären aber unvermeidlich, würde sich die Ostpolitik der Europäischen Union allein auf ihre Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder konzentrieren und diejenigen Staaten vernachlässigen, die für einen Beitritt auf absehbare Zeit nicht in Betracht kommen[19], insbesondere Rußland[20]. Denn die Erweite-

---

15 Vgl. z.B. das Abkommen mit der Tschechischen Republik vom 4.10.1993, ABl. EG L 360/2 (1994), Präambel, letzter Erwägungsgrund: "In der Erkenntnis, daß die Tschechische Republik letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und daß diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien der Tschechischen Republik bei der Verwirklichung dieses Ziels helfen wird"; näher hierzu das Weißbuch der Kommission "Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union", KOM (95) 163; vgl. ferner die Mitteilungen KOM (94) 320 sowie KOM (94) 361.

16 Bereits in Kraft befinden sich die Abkommen mit Ungarn (ABl. EG L 347 [1993]), Polen (ABl. EG L 348 [1993]), Rumänien (ABl. EG L 357 [1994]), Bulgarien (ABl. EG L 358 [1994]), der Slowakei (ABl. EG L 359 [1994]) und der Tschechischen Republik (ABl. EG L 360 [1994]). Zu den Abkommen mit Estland, Lettland und Litauen vom 12.6.1995 vgl. KOM (95) 207 sowie die Zustimmungsgesetze des Bundestages, BGBl. 1996 II 1667 / 1880 / 2187. Das Abkommen mit Slowenien wurde am 10.6.1996 unterzeichnet. Vgl. Bull. EU 6-1996, Ziff. 1.4.52.

17 Dieses Bild findet sich bei *Piehl*, in: Europäisches Parlament und EU-Erweiterungen, S. 145.

18 Die Gefahr neuer Trennungslinien wird nicht nur von den Gemeinschaftsorganen beschworen (vgl. den EU-Aktionsplan, unten, Anhang 3), sondern ist im allgemeinen Bewußtsein verankert. Hierzu auch *Forschungsgruppe Europa*, Internationale Politik 10/1996, S. 59.

19 In diesem Sinn auch *Tebbe*, in: Reform der EU, S. 46.

20 Ein auch nur auf lange Frist möglicher Beitritt Rußlands zur Europäischen Union wird im allgemeinen wie selbstverständlich ausgeschlossen. Vgl. etwa *Tebbe*, in: Reform der EU, S. 46; *Forschungsgruppe Europa*, Internationale Politik 10/1996, S. 62; implizit *Royen*, EA 1994, S. 641; deutlich auch die EP-Abgeordnete *Krehl* (Verhandlungen des EP Nr. 4-471/69): "..., wobei ich nicht die Entwicklung sehe, daß Rußland jemals Mitglied der Europäischen Union werden kann". Ähnlich der

rung der Europäischen Union nach Osten könnte – so wird befürchtet – bei den angrenzenden Ländern erhebliche negative ökonomische Folgen zeitigen[21]. Es erscheint deshalb geboten, den Raum der europäischen Integration nicht scharf zu begrenzen, sondern ihn am Rand stufenweise ausklingen zu lassen, um "ein steiles Sicherheits- und Wohlstandsgefälle abzumildern"[22].

Eine zweite Linie der Ostpolitik der Europäischen Union, die parallel zur Osterweiterung verfolgt wird[23], zielt folgerichtig auf eine stärkere wirtschaftliche und politische Anbindung dieser Staaten an die Union. Dies erfolgt im Wege sog. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen[24]. Solche Abkommen wurden inzwischen nicht nur mit Rußland[25], sondern auch mit der Ukraine, mit Moldau, Kirgisistan, Weißrußland, Kasachstan, Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Usbekistan unterzeichnet[26]. Ein

---

EP-Abgeordnete *Posselt* (Verhandlungen des EP Nr. 4-471/66): Es handele sich um ein Land, "das ... als Ganzes niemals in unsere Europäische Union integriert werden kann".

21 So *Holtbrügge*, Osteuropa 1996, S. 546. Dahin gingen auch die Befürchtungen der russischen Delegation bei der Aushandlung des Partnerschaftsabkommens. Vgl. *Borko*, S. 9.

22 *Kinkel*, Internationale Politik 10/1996, S. 54.

23 Zur Parallelität dieser Strategie *Timmermann*, integration 1996, S. 199/203.

24 Vgl. auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zu dem Thema "Entwicklung der Reformprozesse in den MOE-Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion seit Anfang 1994", BT-Drs. 13/5601 v. 25.9.1996, S. 55: "Durch das Instrument der PKA ist es möglich, die EU-Strategie zur Heranführung der MOE-Länder und die Intensivierung der Beziehungen zu den NUS miteinander zu vereinbaren, auch um das Aufreißen neuer Gräben in Europa zu vermeiden".

25 Vgl. den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 597/96. Ein Verzeichnis des Inhalts dieses Abkommens enthält Anhang 1 zu diesem Bericht.

26 Vgl. – in der Reihenfolge der im Text genannten Länder – die jeweiligen Vorschläge der Kommission KOM (94) 226, KOM (94) 447, KOM (94) 412 (dieser Vorschlag ist, soweit ersichtlich, als einziger auch im Amtsblatt der EG – ABl. EG C 326/8 [1994] – veröffentlicht), KOM (95) 44, KOM (94) 411, KOM (96) 136, KOM (96) 137, KOM (96) 135 sowie KOM (96) 254.

Abkommen mit Turkmenistan ist wahrscheinlicher geworden[27], während an ein Abkommen mit Tadschikistan gegenwärtig offenbar nicht gedacht wird[28].

II. Die Rolle Rußlands in der Ostpolitik der Europäischen Union

Rußland spielt in der neuen Ostpolitik der Europäischen Union die bei weitem wichtigste Rolle[29]. Das Gelingen der Wirtschaftsreformen in Rußland hat nach Auffassung des Europäischen Parlaments für die Stabilität in ganz Europa Bedeutung[30], und deshalb – so die Abgeordnete des Europäischen Parlaments *Krehl* – könne es sich die Europäische Union "überhaupt nicht leisten, daß Rußland nicht eingebunden wird ein eine europäische Entwicklung"[31]. Dem Partnerschaftsabkommen mit Rußland kommt in den Augen des Kommissionsbediensteten *Rhein* sogar eine "globale Bedeutung" zu[32]. Es signalisiere den Wunsch enger Beziehungen der Europäischen Union zu einem "Riesen" der Staatengemeinschaft[33]. Die Kommission schließlich spricht von Rußland und der Europäischen Union als den "zwei wichtigsten europäischen Mächte[n]"[34].

---

27 Vgl. Europe No. 6872 v. 12.12.1996, S. 10.

28 Vgl. die Information der GD I.A im Internet unter http://europa.eu.int./en/comm/dg1a/nis/pca/pca.htm.

29 Die Kommission bezeichnet Rußland im EU-Gesamtbericht 1995, Ziff. 863, als den wichtigsten Partner der Europäischen Union in dieser Region. Ebenso *Kinkel*, Internationale Politik 10/1996, S. 57.

30 Entschließung vom 30.11.1995 zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland, ABl. EG C 339/45, Buchst. C. Ähnlich die Entschließung zum Aktionsprogramm der Europäischen Union für Rußland vom 24.10.1996 (noch nicht amtlich veröffentlicht; abgedruckt unten, Anhang 4), Buchst. C. So auch *Borko*, der auf S. 5 von dem "möglichen Einfluß der inneren Entwicklungen dieses riesigen Landes auf die Stabilität und Sicherheit in Europa und auf der ganzen Welt" spricht, sowie *Allison / Kaiser / Karaganov*, Internationale Politik 11/1996, S. 43.

31 Verhandlungen des EP Nr. 4-471/69.

32 *Rhein*, Internationale Politik 3/1996, S. 56.

33 Ebd.

34 Mitteilung EU-Rußland (unten, Anm. 38), Ziff. 1.4.

Nach diesen Äußerungen ist es nicht erstaunlich, daß die Europäische Union den Beziehungen zu Rußland besondere Aufmerksamkeit schenkt. Dies kommt rein äußerlich vor allem dadurch zum Ausdruck, daß das Verhältnis der Europäischen Union zu Rußland nicht mehr nur als ein Bestandteil der Beziehungen zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion behandelt[35], sondern zunehmend einer isolierten Betrachtung und Analyse unterzogen wird, wie dies vor allem im Verhältnis zu wirtschaftlich oder politisch bedeutenden Staaten[36] üblich ist[37].

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild: Mitte 1995 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel "Die künftigen Beziehungen der Europäischen Union zu Rußland" (im folgenden: Mitteilung EU-Rußland)[38]. Am 20. November 1995 beschloß der Rat eine "Strategie für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland" (im folgenden: EU-Strategie)[39], die vom Europäischen Rat in Madrid am 15./16. Dezember 1995 bestätigt wurde[40]. Am 13. Mai 1996 verabschiedete der Rat auf der Grundlage der EU-Strategie einen "Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland" (im folgenden: EU-Aktionsplan)[41], der mehr

---

35 So noch in den Mitteilungen der Kommission vom 9.1. und 26.2.1992 betreffend "Die Beziehungen der Gemeinschaft zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion". Vgl. Bull. EG 1/2-1992, Ziff. 1.4.2. und 1.4.3.

36 Vgl. z.B. die Gemeinsamen Erklärungen über Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Japan vom 18.7.1991, Bull. EG 7/8-1991, Ziff. 1.4.8., sowie über langfristige Perspektiven der Beziehungen zu den USA, Bull. EG 11-1990, Ziff. 1.5.3.

37 In jüngeren Mitteilungen der Kommission werden überwiegend die Beziehungen der Europäischen Union zu ganzen Staatengruppen in den verschiedenen Regionen der Welt definiert. So etwa in den Mitteilungen betreffend die neuen unabhängigen Staaten in Zentralasien, KOM (95) 206; die transkaukasischen Republiken, KOM (95) 205; den Nahen Osten, KOM (93) 375; die Maghreb-Staaten, SEK (92) 401. Allerdings scheint die Ukraine in der Ostpolitik der Europäischen Union zunehmend an Gewicht zu gewinnen. Vgl. den "Aktionsplan für die Ukraine", KOM (96) 593, der vom Rat gebilligt worden ist (Europe No. 6869 v. 7.12.1996, S. 6).

38 KOM (95) 223.

39 Bull. EU 11-1995, Ziff. 2.2.1. Dieses Dokument ist in Anhang 2 abgedruckt.

40 Bull. EU 12-1995, Ziff. I.30.

41 Bull. EU 5-1996, Ziff. 2.3.1. Dieses Dokument ist in Anhang 3 abgedruckt.

oder weniger konkrete Maßnahmen zur Durchführung der EU-Strategie festlegt. Auch dieses Dokument wurde vom Europäischen Rat – auf seiner Tagung in Florenz am 21./22. Juni 1996 – bestätigt[42]. Der Europäische Rat äußerte die Erwartung, der EU-Aktionsplan werde "rasch und effizient in umfassender Zusammenarbeit mit den russischen Behörden umgesetzt". Das Europäische Parlament nahm zu dem EU-Aktionsplan in der Sitzung am 24. Oktober 1996 Stellung[43]. Am 6. Dezember 1996 verabschiedete der Rat Schlußfolgerungen, in denen er – auf der Grundlage eines Berichts der Kommission – seiner Zufriedenheit über die Fortschritte bei der Umsetzung des EU-Aktionsplans Ausdruck verlieh[44].

Diese Dokumente und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen lassen die Schwerpunkte der Strategie der Europäischen Union im Verhältnis zu Rußland erkennen. Sie werden in Abschnitt IV. näher dargelegt. Zuvor erscheint es aber notwendig, den rechtlichen Rahmen der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland zu skizzieren.

III. Der rechtliche Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland

1. Die Verträge zwischen der Europäischen Union und Rußland

Der rechtliche Rahmen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland wird durch völkerrechtliche Abkommen geprägt, an denen sowohl die Europäische Union als auch Rußland beteiligt sind. Multilaterale Verträge[45] sollen allerdings im folgenden außer Betracht

---

42 Bull. EU 6-1996, Ziff. I.23.

43 Noch nicht im ABl. EG C veröffentlicht. Der Text der Entschließung, der freundlicherweise vom Bonner Informationsbüro für Deutschland des EP zur Verfügung gestellt wurde, ist in Anhang 4 abgedruckt.

44 Vgl. Europe No. 6869 v. 7.12.1996, S. 6.

45 Vgl. z.B. das Übereinkommen vom 27.11.1992 zur Gründung eines internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrums, ABl. EG L 409/3. Vgl. des weiteren das Übereinkommen vom 21.7.1992 über die Zusammenarbeit bei der Erstellung eines detaillierten technischen Entwurfs für den Internationalen Thermonuklearen Versuchsreaktor, ABl. EG L 244/14. Vertragsparteien sind in beiden Fällen neben Rußland und der EAG/EWG auch die USA und Japan. Einen weitergehenden Teil-

bleiben, weil sie nicht in gleichem Maße wie bilaterale Verträge geeignet sind, die spezifischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland zu reflektieren.

Unter den bilateralen Abkommen – als dem wichtigsten Instrument der Außenpolitik der Europäischen Union[46] – ist das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit (im folgenden: PKA[47] oder Partnerschaftsabkommen), das am 24. Juni 1994 von der Europäischen Gemeinschaft und Rußland in Korfu paraphiert[48] und unterzeichnet wurde[49], für die künftigen Beziehungen beider Partner von größter Bedeutung[50]. Das Abkommen ist noch nicht in Kraft getreten. Als sog. gemischtes Abkommen

---

nehmerkreis hat das Übereinkommen vom 9.4.1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes, 1992, ABl. EG L 73/20 (1994).

46 So *Rhein*, Internationale Politik 3/1996, S. 55.

47 Die Abkürzung PKA wird der von *Borko* verwendeten, am deutschen Titel des Abkommens orientierten, Abkürzung APZ vorgezogen, weil sie sich - ebenso wie die Kurzform "Partnerschafts- und Kooperationsabkommen" - im offiziellen Sprachgebrauch durchgesetzt hat. Vgl. z.B. Kommission, Mitteilung EU-Rußland, KOM (95) 223, S. 6; Bundesregierung (Anm. 24), S. 54 f.

48 Weder dem EU-Gesamtbericht noch dem EU-Bulletin läßt sich das Datum der Paraphierung entnehmen. Die Tabelle III im EU-Gesamtbericht 1994, S. 596, enthält in der Spalte "Paraphierung" für das Partnerschaftsabkommen EU-Rußland keinen Eintrag. Europe No. 6257 v. 23.6.1994, S. 7, berichtet aber, daß das Abkommen in Korfu zunächst paraphiert und anschließend unterzeichnet werden sollte.

49 Das Abkommen ist abgedruckt in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Abkommen, BR-Drs. 597/96 v. 16.8.1996 sowie BT-Drs. 13/6201 v. 22.11.1996. Der Vorschlag der Kommission betreffend den Abschluß des Partnerschaftsabkommens (KOM [94] 257) beruht auf einer Arbeitsfassung des Abkommens. Das Abkommen trägt in dem KOM-Dokument das Datum des 9.6.1994, das KOM-Dokument selbst datiert vom 15.6.1994, mithin vor Unterzeichnung des Abkommens. Diese Fassung weicht in Einzelheiten sprachlich von dem im Gesetzentwurf der Bundesregierung wiedergegebenen *unterzeichneten* Abkommen ab, grundsätzlich aber ohne inhaltliche Relevanz. In Titel II (Politischer Dialog) ergeben sich jedoch Unklarheiten (dazu unten, Text bei Anm. 114 und folgend).

50 So auch – aus russischer Sicht – die Bewertung des stellvertretenden Direktors des Europa-Instituts der Akademie der Wissenschaften Rußlands in Moskau *Jurij Borko*, S. 12: "solide Basis für eine langfristige und enge Zusammenarbeit".

muß es gemäß Art. 112 PKA nicht nur von Rußland und von der Europäischen Gemeinschaft (d.h. von den drei Europäischen Gemeinschaften[51]), sondern auch von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden[52].

Mit Rußland wurde deshalb zur Überbrückung der hierfür erforderlichen Zeit am 17. Juli 1995 ein sog. Interimsabkommen geschlossen, das die handelsbezogenen Teile des Partnerschaftsabkommens vorab in Kraft setzten soll[53]. Eine Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten war hierfür nicht erforderlich, weil die Europäische Gemeinschaft für die handelsbezogenen Vorschriften allein zuständig ist[54]. Das Interimsabkommen ist am 1. Februar 1996 in Kraft getreten[55]. Mit Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens wird das Interimsabkommen gemäß seinem Art. 31 Abs. 1 von jenem abgelöst.

Außerhalb des Partnerschaftsabkommens und des Interimsabkommens unterliegen weitere Bereiche spezieller vertraglicher Regelung, nämlich der Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen[56] und der Handel mit Textilwaren[57].

---

51 Im Partnerschaftsabkommen werden die drei Gemeinschaften, die alle Parteien des Abkommens sind, zusammenfassend, wie dies üblich geworden ist, als "Gemeinschaft" bezeichnet. Vgl. die Aufzählung der Vertragsparteien zu Beginn des Abkommens.

52 Zu den Auswirkungen des Beitritts von Finnland, Österreich und Schweden zur Europäischen Union vgl. unten, Abschnitt III. 3.

53 ABl. EG L 247/2.

54 Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik vgl. EuGH, Gutachten 1/75, Slg. 1975, S. 1355 (1363 f.). Handelsabkommen werden in Art. 113 Abs. 1 EGV eigens erwähnt.

55 Vgl. die Unterrichtung in ABl. EG L 316/44 (1995).

56 ABl. EG L 5/25 (1996). Dieses Abkommen ist in Art. 21 Abs. 1 PKA und Art. 14 Abs. 1 Interimsabkommen vorgesehen. Es ist gemäß Art. 10 zunächst bis zum 31.12.1996 befristet.

57 ABl. EG L 81/406 (1996). Auf den Vorläufer dieses Abkommens nehmen Art. 20 PKA und Art. 13 Interimsabkommen Bezug. Auch dieses Abkommen ist bis zum 31.12.1996 befristet.

2. *Das Handelsabkommen mit der UdSSR von 1989*

Alle bisher dargestellten Abkommen wurden nach dem Zerfall der Sowjetunion, d.h. unmittelbar durch die Russische Föderation selbst abgeschlossen. Für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland könnten aber auch heute noch Abkommen von Bedeutung sein, die vormals mit der UdSSR abgeschlossen worden waren. Diese Frage soll im folgenden anhand des bereits erwähnten Handelsabkommens von 1989 untersucht werden.

Das Handelsabkommen trat am 1. April 1990 in Kraft[58]. Es sollte gemäß Art. 25 zunächst für zehn Jahre gelten. Der Wegfall einer der beiden Vertragsparteien – verursacht durch den Untergang der UdSSR, von dem hier ausgegangen wird[59] – führte zum Erlöschen des Vertragsverhältnisses[60].

Dies heißt jedoch schon nach allgemeinem Völkerrecht nicht ohne weiteres, daß das Handelsabkommen von 1989 für die Nachfolgestaaten der UdSSR ohne jede rechtliche Wirkung geblieben wäre[61]. Die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge von 1978[62] geht in Art. 34 vielmehr grundsätzlich von der Weitergeltung völkerrechtlicher Verträge im Verhältnis zu den Nachfolgestaaten aus. Allerdings ist die Wiener Konvention noch nicht in Kraft getreten, und es ist umstritten, ob die

---

58 Vgl. ABl. EG L 68/20 (1990).

59 Die Frage, ob die UdSSR in der Gestalt Rußlands weiterlebt oder im Wege der Dismembration untergegangen ist, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Sie ist bis heute nicht eindeutig geklärt. Zum Meinungsstand vgl. *Reinisch / Hafner*, S. 90-95. In Übereinstimmung mit der Auffassung der Kommission (vgl. die Vorschläge betreffend die Weiteranwendung des Handelsabkommens von 1989, ABl. C 110/8 [1993], erster Erwägungsgrund) wird hier davon ausgegangen, daß nicht nur in Bezug auf die übrigen Sowjetrepubliken, sondern auch in Bezug auf Rußland ein Fall der Staatensukzession gegeben ist. So auch, mit ausführlicher Begründung, *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 170-182, sowie *Dörr*, S. 142/147 f.

60 Klar herausgestellt von *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 221.

61 Näher *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 222 f.

62 Englischer Text in: ILM 1978, S. 1488.

in der Konvention niedergelegten Regeln unabhängig von ihrem Inkrafttreten bereits geltendes Völkergewohnheitsrecht darstellen[63]. Ebenso ist bis heute nicht eindeutig geklärt, inwieweit ein Nachfolgestaat nach allgemeinem Völkerrecht gehalten ist, die Pflichten aus einem bilateralen Abkommen seines Vorgängerstaates zu erfüllen[64]. Jedenfalls sprechen eine Anzahl praktischer Gründe für die Kontinuität der Vertragsbeziehungen[65].

Im Falle Rußlands braucht diese Frage jedoch nicht abschließend geklärt zu werden, da es in einer Note vom 13. Januar 1992 förmlich erklärt hat, es setze "die Ausübung der Rechte und Erfüllung der Pflichten aus den von der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen fort"[66]. Damit hat sich Rußland allgemein zur Kontinuität der Vertragsbeziehungen der ehemaligen UdSSR bekannt, ohne allerdings auch schon zum Ausdruck zu bringen, "daß damit alle Fragen der Vertragsnachfolge entschieden wären"[67].

Schon vor der förmlichen russischen Erklärung hatten die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten in einer gemeinsamen Erklärung[68] Rußland am 23. Dezember 1991[69] als unabhängigen Staat anerkannt[70] und

---

63 Hierzu *Williams*, Denv. J. Int'l L. & Pol'y 1994, S. 8.

64 *Williams*, Denv. J. Int'l L. & Pol'y 1994, S. 19/35. *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 220, stellt die Herausbildung einer Regel des Völkergewohnheitsrechts fest, derzufolge bilaterale Verträge des Vorgängerstaates im Falle der Dismembration gegenüber den Nachfolgestaaten automatisch *ad interim* fortgelten.

65 *Williams*, Denv. J. Int'l L. & Pol'y 1994, S. 17 mit Fn. 93.

66 Note an die diplomatischen Missionschefs Moskau; deutsche Übersetzung des Schreibens in BGBl. 1992 II 1016.

67 *Schweisfurth*, Das Recht der Staatensukzession, S. 195.

68 Bull. EG 12-1991, Ziff. 1.4.10.

69 Nicht erst am 31. Dezember, wie die Kommission in ihrer Zusammenfassung des Partnerschaftsabkommens in den EU-Nachrichten – Dokumentation Nr. 7 v. 18.7.1994, S. 2, und im 26. EG-Gesamtbericht (1992), Ziff. 782, meint. An diesem Tag wurden Armenien, Aserbaidschan, Weißrußland, Kasachstan, Moldau, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan anerkannt (vgl. Bull. EG 12-1991, Ziff. 1.4.13.). Richtig dagegen die Kommission im 25. EG-Gesamtbericht (1991), Ziff.

von der Absicht Rußlands Kenntnis genommen, die internationalen Rechte und Pflichten der UdSSR zu übernehmen. Es ist deshalb davon auszugehen, daß das Handelsabkommen von 1989 im Verhältnis zu Rußland erneut Geltung erlangt hat[71].

Die Kommission hatte den zwölf Nachfolgestaaten der UdSSR am 20. März 1992 vorgeschlagen, die wechselseitige Bindung an das Handelsabkommen von 1989 durch einen Briefwechsel zu bestätigen und für erforderlich gehaltene Anpassungen vorzunehmen[72]. Rußland hat den Briefwechsel nicht unterzeichnet[73], sich jedoch offenbar – in Übereinstimmung mit der allgemeinen Note vom 13. Januar 1992 – gegenüber der Europäischen Union formlos bereit erklärt, das Abkommen anzuwenden[74]. Dieses Ergebnis wird in einer zusammenfassenden Mitteilung der Kommission zum Partnerschaftsabkommen bestätigt: Was die förmlichen Beziehungen angeht – so heißt es dort –, "wurde mit der Russischen Föderation ... vereinbart, das im Dezember 1989 unterzeichnete Abkommen zwischen der

---

1097, sowie z.B. auch *K. Schneider*, in: Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, S. 367 f.

70 Zu dieser rechtlichen Deutung der gemeinsamen Erklärung *Schweisfurth*, ArchVR 1994, S. 105 f., sowie *ders.*, ZaöRV 1992, S. 672.

71 Ungenau und ohne nähere Begründung *Timmermann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 295: Bis zur Ratifizierung des Partnerschaftsabkommens gälten die Bestimmungen des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EG und der Sowjetunion von 1989 weiter.

72 KOM (93) 101, Begründung.

73 Der von der Kommission am 19.3.1993 vorgelegte Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß der Abkommen in Form von Briefwechseln betreffend die Anwendung und Anpassung des Handelsabkommens von 1989 (ABl. EG C 110/8) bezog sich deshalb nur auf jene neun UdSSR-Nachfolgestaaten, die den Briefwechsel unterzeichnet hatten (vgl. KOM [93] 101, Begründung), und nicht auf Rußland. Der Vorschlag wurde vom Rat nicht angenommen und am 21.11.1996 zurückgezogen (Ergebnis einer Abfrage der Kommissions-Datenbank APC am 12.12.1996).

74 Hierzu *K. Schneider*, in: Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, S. 376.

Europäischen Gemeinschaft und der Sowjetunion ... bis zum Inkrafttreten neuer bilateraler Abkommen weiterhin anzuwenden"[75].

Von dieser Rechtslage geht auch das Partnerschaftsabkommen aus. Nach Art. 112 Abs. 3 ersetzt es, was die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Rußland angeht, das Handelsabkommen von 1989, dies allerdings "[u]nbeschadet des Artikels 22 Absätze 1, 3 und 5". Art. 22 Abs. 1 PKA verweist hinsichtlich des Handels mit Kernmaterial auf bestimmte Vorschriften des Handelsabkommens von 1989. Diese Verweisung auf das Handelsabkommen von 1989 – wie der gesamte Art. 22 PKA – wird gemäß Art. 22 Abs. 3 PKA erst dann gegenstandslos, wenn die Vertragsparteien eine in Art. 22 Abs. 2 PKA vorgesehene Vereinbarung über den Handel mit Kernmaterial getroffen haben.

Da das Partnerschaftsabkommen aber noch nicht in Kraft getreten ist, kommt es für die Frage der gegenwärtigen Anwendbarkeit des Handelsabkommens von 1989 auf die diesbezügliche Regelung des bereits in Geltung stehenden Interimsabkommens an. Nach Art. 36 Abs. 2 ersetzt dieses Abkommen fast alle Bestimmungen des Titels II (Handel und handelspolitische Zusammenarbeit) und eine Bestimmung des Titels III (Handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit), während Titel I (Allgemeine Bestimmungen), Titel IV (Wirtschaftliche Zusammenarbeit), Titel V (Gemischter Ausschuß) und Titel VI (Allgemeine und Schlußbestimmungen) des Handelsabkommens von 1989 unberührt bleiben.

Demnach zählt das Handelsabkommen von 1989 in weiten Teilen auch heute noch zu den völkerrechtlichen Verträgen, die in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland eine Rolle spielen.

3. *Die künftige Entwicklung*

Das Partnerschaftsabkommen sollte sich nach den ursprünglichen Vorstellungen der Vertragsparteien zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits in

---

75 EU-Nachrichten – Dokumentation Nr. 7 v. 18.7.1994, S. 2 (auch abgedruckt in: EA 1994, D 477 – D 486). Dieselbe Information verbreitet die GD I.A im Internet (Abfrage am 29.11.1996 unter: http://europa.eu.int./en/comm/dg1a/nis/pca/pca.htm).

Kraft befinden. Dies kann aus einigen Daten geschlossen werden, die im Abkommen erwähnt werden[76]. Es ist jedoch auch heute noch nicht anzunehmen, daß das Abkommen in nächster Zeit in Kraft treten wird[77].

Nach Art. 112 Abs. 2 PKA soll das Abkommen am ersten Tag des zweiten Monats nach dem Tag in Kraft treten, an dem die Vertragsparteien einander notifiziert haben, daß die jeweils erforderlichen Verfahren abgeschlossen sind. Bis Mitte Dezember 1996 hatten neun EU-Mitgliedstaaten das Abkommen genehmigt[78], und auch das Europäische Parlament hat seine Zustimmung erteilt[79].

In Deutschland ist das Ratifikationsverfahren noch nicht abgeschlossen. Der Bundesrat hat am 27. September 1996 gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zu dem Partnerschaftsabkommen Stellung genommen[80]. Er hat darauf hingewiesen, daß das Abkommen durch Deutschland erst ratifiziert werden könne, wenn sämtliche Länder gemäß Ziff. 3 der Lindauer Vereinbarung ihre Zustimmung erteilt hätten[81]. Die Bundesregierung vertritt demgegenüber die Auffassung, die Beteiligung der Länder habe bei Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten nach den Vorschriften des Art. 23 GG sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union[82] zu erfolgen, d.h. über den Bundesrat. Für die Beachtung der Lindauer Absprache sei kein Raum, sofern für die im Abkommen geregelten Materien eine Rechtsgrundlage im Vertrag über die Europäische Union besteht oder soweit

---

76 Beispielweise wollen die Vertragsparteien gemäß Art. 22 Abs. 2 PKA alle notwendigen Schritte unternehmen, um bis zum 1. Januar 1997 zu einer Vereinbarung über den Handel mit Kernmaterial zu kommen.

77 Die Kommission äußert sich optimistischer. Sie hofft, daß das Abkommen Anfang 1997 in Kraft treten wird. Vgl. Europe No. 6858 v. 22.11.1996, S. 11. *Borko* dagegen (S. 24) hält es sogar für nicht ausgeschlossen, daß einzelne EU-Mitgliedstaaten das Abkommen gar nicht ratifizieren werden.

78 Auskunft der Kommission, GD I.A, am 18.12.1996.

79 Am 30.11.1995, ABl. EG C 339/45.

80 BR-Drs. 597/96 (Beschluß).

81 Vgl. BR-Drs. 597/96 (Beschluß), Ziff. 1, i.V.m. BR-Drs. 701/94 (Beschluß), Ziff. 4, und BR-Drs. 799/93 (Beschluß), Ziff. 2.

82 BGBl. 1993 I 313.

diese Materien im Unionsvertrag als Gegenstände des gemeinsamen Interesses oder als Gegenstände der Zusammenarbeit vorgesehen sind[83].

Das Verhältnis zwischen dem Verfahren nach der Lindauer Vereinbarung und dem Verfahren nach Art. 23 GG kann an dieser Stelle nicht geklärt werden[84]. Zwischenzeitlich haben jedenfalls alle Länder gegenüber der Ständigen Vertragskommission ihr Einverständnis mit dem Partnerschaftsabkommen erklärt[85].

Aber selbst wenn in absehbarer Zeit alle zwölf EU-Mitgliedstaaten, die das Abkommen unterzeichnet haben, dieses auch ratifiziert haben werden, ist ein baldiges Inkrafttreten nach Art. 112 PKA unwahrscheinlich. Denn der zum 1. Januar 1995 erfolgte Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur Europäischen Union macht eine Anpassung des Vertragswerkes erforderlich, die durch ein Protokoll zum Partnerschaftsabkommen erfolgen soll[86] und wiederum von allen Vertragsparteien zu ratifizieren ist.

Es ist zwar nicht aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen, daß das Partnerschaftsabkommen zunächst nur im Verhältnis der ursprünglichen Vertragsparteien in Kraft tritt und die neuen Mitgliedstaaten später einbezogen werden. Dies erscheint jedoch als äußerst unwahrscheinlich. Maßgeblich für das Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages ist zwar nach Art. 24 Abs. 1 WVK grundsätzlich der im Vertrag vorgesehene Zeitpunkt, dies jedoch vorbehaltlich einer anderen Vereinbarung durch die Verhandlungsstaaten. Das Partnerschaftsabkommen läßt klar den Willen der Vertragsparteien erkennen, daß das Abkommen erst in Kraft treten soll, wenn es auch *alle* EU-Mitgliedstaaten ratifiziert haben.

Ein solches Vorgehen ist bei gemischten Abkommen schon deshalb sinnvoll, weil auf diese Weise Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten[87] überspielt

---

83 Vgl. die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 13/6201, S. 63.

84 Hierzu näher *Winkelmann*, DVBl. 1993, S. 1128-1136.

85 Auskunft des Sekretariats der Ständigen Vertragskommission der Länder, Bonn.

86 Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM (96) 150.

87 Hierzu *Neuwahl*, CML Rev. 1996, S. 667.

werden können: Das Abkommen spricht überwiegend[88] ohne nähere Differenzierung von den "Vertragsparteien". Dies sind gemäß Art. 104 PKA "die Gemeinschaft oder ihre Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen Befugnissen einerseits und Rußland andererseits". Da jede Vertragspartei das Abkommen *insgesamt* – d.h. unabhängig von Fragen der Kompetenzabgrenzung – ratifiziert, ist für jede im Vertrag vorgesehene Regelung sichergestellt, daß der jeweils kompetente Partner zugestimmt hat[89]. Diese Logik wäre durchbrochen, wenn das Abkommen mit einer geringeren Zahl von EU-Mitgliedstaaten in Kraft treten würde und die neuen Mitgliedstaaten sich – vielleicht dauerhaft – einem Beitritt widersetzen könnten, sogar ohne damit gegen ihre Verpflichtungen aus der Beitrittakte zu verstoßen[90].

Wenn die Vertragsparteien im vorliegenden Fall den Weg über ein Protokoll zum Partnerschaftsabkommen gehen, nicht aber das am 24. Juni 1994 unterzeichnete Abkommen unmittelbar erneut für die Einbeziehung der drei neuen Mitgliedstaaten öffnen wollen, so sprechen dafür eine Reihe guter Gründe. Zum einen ist das Abkommen von einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten bereits ratifiziert worden, eine Tatsache, die vermutlich nicht mehr in Frage gestellt werden sollte. Außerdem wollten die ursprünglichen Vertragsparteien möglicherweise vermeiden, daß die

---

88 Ausnahme z.B.: Art 58 Abs. 2 PKA, der als Ziel den Abschluß von Abkommen über Investitionsförderung und Investitionsschutz sowie zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen den *Mitgliedstaaten* und Rußland formuliert.

89 Der EuGH trennt die Frage, wer im Außenverhältnis Partei eines Abkommens geworden ist, von der Frage, wer im Innenverhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten für die Durchführung zuständig ist. Im Fall des 4. AKP-EWG-Abkommens hält er grundsätzlich – vorbehaltlich im Abkommen vorgesehener Ausnahmen – die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam für an den gesamten Abkommenstext gebunden. Vgl. das Urteil v. 2.3.1994, Rs. C-316/93 (Europäisches Parlament / Rat), Slg. 1994, I-625 (I-662).

90 Nach Art. 5 Abs. 2 der Beitrittsakte (ABl. EG C 241/21 v. 29.8.1994) sind Finnland, Österreich und Schweden nur verpflichtet, den bereits abgeschlossenen gemischten Abkommen beizutreten. Dies setzt zwar nicht das Inkrafttreten, wohl aber die Ratifikation durch alle Vertragsparteien voraus. Hierzu näher *Verdross / Simma*, §§ 696-698 sowie § 716.

neuen EU-Mitgliedstaaten die Vornahme der erforderlichen formalen Anpassungen zum Anlaß nehmen könnten, auch die Inhalte des Abkommens zur Disposition zu stellen.

Um dennoch zu einer baldigen Verwirklichung der Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens zu gelangen, könnten die Gemeinschaft, Rußland und alle 15 EU-Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung des Protokolls zum Partnerschaftsabkommen vereinbaren, dieses bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig anzuwenden, wie es in Art. 25 Abs. 1 WVK vorgesehen ist[91] und von der Gemeinschaft in anderen Fällen auch praktiziert wird[92].

Wenn das Partnerschaftsabkommen aber eines Tages in Kraft getreten sein wird, werden die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland auf einem breiten Fundament ruhen. Das Partnerschaftsabkommen regelt nicht nur den Handel und die handelspolitische Zusammenarbeit, sondern darüber hinaus beispielsweise[93] die Zusammenarbeit im sozialen Bereich und im Bereich der beruflichen Bildung, in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Verkehr, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Kultur sowie im Bereich der Verhinderung von Straftaten. Außerdem ist bereits in dem Partnerschaftsabkommen der Abschluß vieler weiterer – teilweise bereits realisierter[94] – Abkommen zwischen der Europäischen Union und Rußland vorgesehen[95].

---

91 Hierzu *Verdross / Simma*, § 718.

92 Vgl. z.B. den Beschluß des Rates v. 22.1.1995 über die vorläufige Anwendung eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über den Handel mit Textilwaren, ABl. EG L 81/406.

93 Für eine Gesamtübersicht vgl. das Inhaltsverzeichnis des Partnerschaftsabkommens, unten, Anhang 1.

94 Vgl. Anm. 56 und 57.

95 Vgl. z.B. Art. 22 Abs. 2: Vereinbarung über den Handel mit Kernmaterial; Art. 22 Abs. 4: Abkommen über Sicherungsmaßnahmen, Objektschutz und administrative Zusammenarbeit bei der Weitergabe von Kernmaterial; Art. 24: Abkommen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; Art. 66: Zwei Sonderabkommen über die Kernfusion und die nukleare Sicherheit.

Das Partnerschaftsabkommen begründet zwar – anders als die Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern[96] – keine Assoziation zwischen der Europäischen Union und Rußland. Es knüpft aber Beziehungen bisher nicht gekannten Ausmaßes zwischen den Partnern, die es rechtfertigen, von einem "Kompromiß zwischen den Handels- und Kooperationsabkommen und den Europa-Abkommen" zu sprechen[97].

IV. Die Strategie der Europäischen Union im Verhältnis zu Rußland

1. Die allgemeine Zielrichtung der Strategie

Allgemein verfolgt die Europäische Union das Ziel, den Reformprozeß in Rußland zu stabilisieren. Dieses Ziel ist nicht uneigennützig. Schon heute hat die Europäische Union mit der finnischen Grenze eine direkte Außengrenze zu Rußland[98]. Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder wird sich der Bereich unmittelbarer Nachbarschaft weiter vergrößern.

Die Lage in Rußland kann auch heute – nach der Wiederwahl *Jelzins* – noch nicht als stabil bezeichnet werden[99]. Die Analyse der Kommission in ihrer Mitte 1995 veröffentlichten Mitteilung EU-Rußland[100] erscheint immer noch als zutreffend; das Europäische Parlament sprach in einer Ent-

---

96 Diese Abkommen sind – was die gemeinschaftsrechtliche Seite angeht – insbesondere auf Art. 238 EGV (in Verbindung mit Art. 228 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 UA 2 EGV) gestützt.

97 Einen solchen Kompromiß sollten die Partnerschaftsabkommen nach Ansicht der Kommission darstellen. Vgl. die Mitteilung vom 9.1.1992 über die Beziehungen zu den unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion, zusammengefaßt in: Bull. EG 1/2-1992, Ziff. 1.4.2.

98 Vgl. hierzu die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 12.6.1996 zum Thema "Die nördliche Dimension der Europäischen Union und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation sowie im Barents-Gebiet", ABl. EG C 337/7, insb. Ziff. 3.9. und 3.10.

99 Vgl. *H.-H. Schröder*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, S. 1331-1338.

100 Siehe Anm. 38, Ziff. 2.1.

schließung vom 30. November 1995 gar von den "enormen Schwierigkeiten und vor allem der besorgniserregenden, politisch instabilen Situation", unter denen die Wirtschaftsreformen durchgeführt werden müßten[101]. Die Instabilität betrifft aus der Sicht der Europäischen Union vor allem die demokratischen Institutionen und die Lage der russischen Wirtschaft. Die Kommission hält zuverlässige Voraussagen auch nur über die mittelfristige Entwicklung Rußlands für kaum möglich[102].

Die Bemühungen der Europäischen Union um eine Stabilisierung Rußlands gelten nicht nur den demokratischen Institutionen und der russischen Wirtschaft, sondern sie sind auch eng mit der Person *Boris Jelzins* verbunden[103], dessen Wiederwahl von westlicher Seite durch verschiedene Maßnahmen unterstützt wurde[104]. Aus westlicher Sicht erscheint *Jelzin* als die einzige einigermaßen berechenbare Konstante[105] in der Politik eines Landes, das "einen stabilen Ruf als ein unberechenbares Land" hat[106]. Manch eine Maßnahme, die formal zu einer Aufwertung Rußlands in der Staatengemeinschaft führte, sollte tatsächlich *Jelzin* innenpolitisch stärken.

Als ein Beispiel[107] für die persönliche Unterstützung *Jelzins* kann die Beteiligung Rußlands an den Konferenzen der sog. G7-Staaten genannt werden[108]. Die Einbindung Rußlands in die G7-Zusammenarbeit ging be-

---

101 ABl. EG C 339/45, Buchst. B.

102 Siehe Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), Ziff. 4.1.

103 So auch *Korowkin*, Europäische Rundschau 2/1995, S. 118. Deshalb spricht *Fahrner*, Internationale Politik 11/1995, S. 37, von der "personalisierten Außenpolitik des Westens gegenüber der Russischen Föderation".

104 Vgl. *Höhmann / Meier*, Außenpolitik 1996, S. 53.

105 Vgl. *Höhmann / Meier*, Außenpolitik 1996, S. 269; *Borko*, S. 22; die Bundesregierung (Anm. 24), S. 3. Vgl. auch Süddeutsche Zeitung v. 21.2.1996, S. 6 – "Kohl über Jelzin: 'In jeder Hinsicht zuverlässig'".

106 *Borko*, S. 22.

107 *Höhmann / Meier*, Außenpolitik 1996, S. 268, zählen auch die Aufnahme Rußlands in den Europarat am 28.2.1996 zu den außenpolitischen Maßnahmen zur Stützung Jelzins.

108 Vgl. *Mathias Brüggmann*, in: Die Welt v. 22.4.1996, S. 3: "Was offiziell als Atomgipfel der wichtigsten Industrienationen verkündet wurde, war als Wahlkampfhilfe für Boris Jelzin gemeint".

reits so weit, daß im April 1996 eine Konferenz zu Fragen der nuklearen Sicherheit nach Moskau einberufen worden war[109]. Inzwischen wird manchmal schon von einer G8-Zusammenarbeit gesprochen[110]. In der wissenschaftlichen Literatur wird vermutet, daß mit dieser Beteiligung Rußlands auch bei der russischen Bevölkerung der Eindruck erweckt werden sollte, als sei Rußland bereits faktisch in den kleinen Kreis der international führenden Mächte integriert worden[111].

Die allgemeine Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland konkretisiert sich in mehreren Bereichen. Die wichtigsten werden im folgenden behandelt.

2. *Politischer Dialog*

a) Politischer Dialog auf höchster Ebene

Der formale Rahmen für den politischen Dialog auf höchster Ebene zwischen der Europäischen Union und Rußland wurde Ende 1993 geschaffen. In einer Politischen Erklärung[112] einigten sich der russische Präsident sowie der Kommissionspräsident und der "Präsident"[113] des Europäischen

---

109 Vgl. Bull. EU 4-1996, Ziff. 1.3.74.

110 So z.B. von *Allison / Kaiser / Karaganov*, Internationale Politik 11/1996, S. 47; vgl. auch Die Welt v. 1.7.1996, S. 6 – "Kohl sieht G7 auf dem Weg zu G8".

111 So *Höhmann / Meier*, Außenpolitik 1996, S. 269.

112 Bull. EG 12-1993, Ziff. 1.3.29.

113 Ein "Präsident" des Europäischen Rates existiert in der deutschen Fassung des Unionsvertrages nicht. Art. D EUV spricht vom "Vorsitz". In der Sache sind die Begriffe "Präsident" und "Vorsitzender" jedoch austauschbar. Zwar heißt es in Art. 146 EGV "Vorsitz" und in Art. 147 EGV "Präsident"; in den anderen Sprachfassungen ist eine solche Differenzierung jedoch nicht feststellbar. Im Englischen z.B. wird von "Presidency" gesprochen, wenn es um den Mitgliedstaat geht, der den Vorsitz führt, und von "President", wenn es um den jeweiligen Minister des vorsitzführenden Mitgliedstaats geht. Gleiches gilt für die romanischen Sprachen. Vgl. auch *Schweitzer*, in: Grabitz-Hilf, Kommentar zur EU, Art. 146 EGV Rn. 10: "Danach hat *der als Präsident bezeichnete Vorsitzende* insbes. folgende Aufgaben ..." (Hervorhebung hinzugefügt).

Rates am 9. Dezember in Brüssel darauf, künftig zweimal jährlich zu einem Gipfeltreffen zusammenzukommen.

Das Partnerschaftsabkommen, das einen eigenen Titel über den politischen Dialog enthält (Titel II), bestätigt diese Vereinbarung in Art. 7 Abs. 1 PKA grundsätzlich[114]. Allerdings nennt die deutsche Fassung des unterzeichneten Abkommens, die dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zugrunde liegt, neben dem Komissionspräsidenten und dem russischen Präsidenten nicht den "Präsidenten des Europäischen Rates" als am politischen Dialog Beteiligten, sondern den "Präsidenten des Rates der Europäischen Union"[115]. In diesem Punkt weicht der deutsche Text des unterzeichneten Partnerschaftsabkommens auch von dem Text ab, auf dem der Vorschlag der Kommission für den Abschluß des Abkommens beruht[116]: Hier ist – wieder im Einklang mit der Politischen Erklärung vom 9. Dezember 1993 – vom "Präsidenten des Europäischen Rates" die Rede.

Über die maßgeblichen Gründe, weshalb der Text des unterzeichneten Abkommens von der Politischen Erklärung und von dem Kommissionsdokument abweicht und im politischen Dialog der Vorsitzende des Rates der Europäischen Union an die Stelle des Vorsitzenden des Europäischen Rates getreten ist, kann gegenwärtig nur spekuliert werden. Fest steht jedoch, daß es sich hierbei nicht um einen etwa nur die deutsche Fassung betreffenden Übertragungsfehler handelt, sondern daß das Abkommen von den Vertragsparteien tatsächlich mit diesem Wortlaut unterzeichnet worden ist[117].

Die Regelung des Art. 7 Abs. 1 PKA vermag in ihrer jetzigen Form aus mehreren Gründen nicht zu überzeugen. Es wäre konsistenter gewe-

---

114 Das Partnerschaftsabkommen war zum Zeitpunkt der Gemeinsamen Erklärung schon im wesentlichen unterschriftsreif. Offenbar nimmt die Gemeinsame Erklärung die bereits für das Partnerschaftsabkommen vorgesehene Regelung auf und nicht umgekehrt. Näher vgl. *Toledano Laredo*, CDE 1994, S. 557 f.

115 Zur (Selbst)-Bezeichnung der Gemeinschaftsorgane siehe Anm. 4.

116 Siehe Anm. 49.

117 Auskunft des Rates: Die Texte, die am 24. Juni 1994 unterzeichnet wurden, nennen in allen Sprachfassungen in Art. 7 Abs. 1 PKA den Präsidenten des Rates der Europäischen Union, nicht den Präsidenten des Europäischen Rates.

sen, nicht den "Präsidenten" (= Vorsitzenden[118]) des Rates der Europäischen Union, sondern den Vorsitzenden des Europäischen Rates am politischen Dialog zu beteiligen.

Zunächst erscheint es bedeutsam, daß das Partnerschaftsabkommen in Art. 7 Abs. 1 ersichtlich einen Dialog auf höchster politischer Ebene installieren wollte. Zumindest auf dieser Ebene wäre es aber geboten gewesen, alle Gruppen von Vertragsparteien *als solche* am politischen Dialog zu beteiligen. Dies ist jedoch nach der jetzigen Regelung nicht der Fall.

Zwar handelt es sich beim Partnerschaftsabkommen im wesentlichen um ein bilaterales Abkommen[119], und auch Art. 7 Abs. 1 PKA geht von dieser bilateralen Struktur aus. Jedoch kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß auf Seiten der Union tatsächlich zwei Gruppen von Vertragsparteien stehen, nämlich die Gemeinschaft (d.h. die drei Europäischen Gemeinschaften) einerseits und die EU-Mitgliedstaaten andererseits.

Die Gemeinschaft ist durch den Kommissionspräsidenten im politischen Dialog vertreten. Die EU-Mitgliedstaaten sind aber *als solche* nicht am politischen Dialog beteiligt. Der Vorsitzende des Rates der Europäischen Union vermag diese Aufgabe nicht zu erfüllen, denn der Rat ist – ungeachtet der Tatsache, daß er gemäß Art. 146 EGV aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht – ein Gemeinschaftsorgan. Als solches vertritt er zwar (auch) die Interessen der Mitgliedstaaten[120], jedoch nur *in* der Gemeinschaft, nicht aber, soweit es – wie bei gemischten Abkommen – um Kompetenzen geht, die gerade nicht der Gemeinschaft, sondern den Mitgliedstaaten zustehen. Etwas anderes würde nur gelten, wollte man der Auffassung folgen, daß der Rat von den Mitgliedstaaten beauftragt werden könnte – und im Fall des Partnerschaftsabkommens von ihnen tatsächlich

---

118 Siehe Anm. 113.

119 Vgl. den Titel des Abkommens (... zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten *einerseits* und der Russischen Föderation *andererseits*") sowie Art. 104 PKA. In diesem Sinne auch der EuGH, Urteil v. 2.3.1994, Rs. C-316/93 (Europäisches Parlament / Rat), Slg. 1994, I-625 (I-661 f.), hinsichtlich des – ebenfalls gemischten – 4. AKP-EWG-Abkommens.

120 Zur Doppelfunktion des Rates vgl. *Harnier*, in: Groeben / Thiesing / Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 146 Rn. 1.

auch beauftragt worden ist –, ihre Befugnisse im Rahmen des politischen Dialogs zu vertreten[121].

Der in Art. D EUV vorgesehene Vorsitzende des Europäischen Rates ist besser geeignet, die Seite der Mitgliedstaaten im politischen Dialog zu vertreten. Dagegen spricht nicht, daß im Europäischen Rat auch der Kommissionspräsident mitwirkt. Denn am politischen Dialog würde nicht der Europäische Rat als solcher teilnehmen, sondern sein Vorsitzender, d.h. der Staats- oder Regierungschef, der im Rat den Vorsitz inne hat. Der Vorsitzende des Europäischen Rates würde im Rahmen des Partnerschaftsabkommens auch nicht etwa als Vertreter der "Europäischen Union" tätig werden. Dabei kann offen bleiben, ob der Europäische Rat überhaupt ein "Organ" der Europäischen Union ist[122]. Jedenfalls ist die Europäische Union als solche nicht Vertragspartei des Partnerschaftsabkommens.

Für eine Beteiligung des Vorsitzenden des Europäischen Rates und nicht des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union am politischen Dialog spricht auch, daß es sich bei jenem ebenso wie beim Kommissionspräsidenten und beim russischen Präsidenten um *eine bestimmte* Persönlichkeit handelt, während der Vorsitz im Rat der Europäischen Union allen Ministern des vorsitzführenden Mitgliedstaats in den jeweiligen Fachministerräten zukommt[123].

Schließlich ist die Ebenengleichheit nicht gewahrt. Dem Präsidenten Rußlands müßte im politischen Dialog ein Gesprächspartner auf gleicher Ebene, d.h. ein Staats- oder Regierungschef gegenüberstehen. Dies ist

---

121 Zu dieser Möglichkeit GA *Jacobs*, Rs. C-316/93 (Europäisches Parlament / Rat), Slg. 1994, I-625 (I-649).

122 Diese Frage hängt mit dem Problem der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union zusammen (hierzu Anm. 4). Unklar insoweit *Schweitzer / Hummer*, Europarecht, die einerseits der Europäischen Union die Rechtsfähigkeit absprechen (Rn. 66), andererseits aber vom Europäischen Rat als "Organ der EU insgesamt" sprechen (Rn. 188).

123 Vgl. *Beutler / Bieber / Pipkorn / Streil*, Die EU, S. 126.

zwar nach der jetzt gültigen Regelung möglich[124], aber nicht institutionell gesichert. In erster Linie wird der Vorsitzende des Außenministerrates für die Wahrnehmung des politischen Dialogs in Betracht kommen. Es ist aber angesichts der thematischen Weite des politischen Dialogs[125] auch nicht ausgeschlossen, daß der Wirtschaftsminister oder ein anderer Fachminister des vorsitzführenden Mitgliedstaats am politischen Dialog teilnimmt.

Nach alledem ist festzustellen, daß sich die Beteiligung des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union am politischen Dialog sachlich nicht rechtfertigen läßt. Alles spricht für die Beteiligung des Vorsitzenden des Europäischen Rates, nur der Vertragstext spricht dagegen.

b) Politischer Dialog auf weiteren Ebenen

Der politische Dialog soll nicht nur auf höchster Ebene stattfinden. Für den politischen Dialog auf Ministerebene steht der durch Art. 90 PKA eingesetzte Kooperationsrat zur Verfügung, dem das Partnerschaftsabkommen neben dieser noch verschiedene weitere Aufgaben übertragen hat[126]. Im Kooperationsrat treten Mitglieder des Rates und der Kommission sowie der russischen Regierung zusammen.

Unterhalb der Ebene der Minister soll der politische Dialog zweimal jährlich auf der Ebene hoher Beamter erfolgen. Das Abkommen bedient sich für die Durchführung des politischen Dialogs auf dieser Ebene nicht – wie man vermuten könnte – des in Art. 92 PKA eingesetzten Kooperationsausschusses. Eine Identität zwischen den Mitgliedern des Kooperationsausschusses und den hohen Beamten der am politischen Dialog zu beteiligenden Institutionen besteht nicht. Im Kooperationsausschuß treten

---

124 Der Rat der Europäischen Union kann natürlich auch in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagen. Die Staats- und Regierungschefs werden dann als Gemeinschaftsorgan und nicht als Europäischer Rat tätig. Mißverständlich *Breier*, in: Lenz, Kommentar zum EG-Vertrag, Vorbem. Art. 145-154 Rn. 4; *Geiger*, EG-Vertrag, Art. 145 Rn. 5.

125 Hierzu unten, Abschnitt IV. 2. c).

126 Vgl. etwa Art. 16, 26, 27, 34 Abs. 2, 38 Abs. 3, 85 Abs. 3 PKA.

hohe Beamte der russischen Regierung mit hohen Beamten des Rates und der Kommission zusammen, während der politische Dialog auf dieser Ebene zwischen der russischen Föderation und der Troika[127] der Europäischen Union stattfindet.

Schließlich ist auch ein politischer Dialog auf parlamentarischer Ebene vorgesehen, der im Rahmen des in Art. 95 PKA vorgesehenen Parlamentarischen Kooperationsausschusses durchgeführt werden soll.

c) Die Ziele des politischen Dialogs

Die Ziele des politischen Dialogs werden in Art. 6 PKA beschrieben. Es handelt sich im wesentlichen um folgende: (1) Stärkung der Bindungen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union und Intensivierung der politischen Beziehungen; (2) Annäherung der Standpunkte in internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse; (3) Zusammenarbeit in Fragen der Demokratie und der Menschenrechte.

Die Ziele sind, wie dies der politischen Zielsetzung des gesamten Abkommens entspricht, so allgemein gefaßt, daß sich inhaltliche Grenzen hieraus kaum ableiten lassen werden. Auch Fragen der NATO-Osterweiterung können Gegenstand des politischen Dialogs sein[128].

3. *Demokratie und Menschenrechte*

a) Die Bedingungen der Europäischen Union

Von vorrangiger Bedeutung in der Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland sind die Stabilisierung der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte. In dem Handelsabkommen von 1989 spielten diese

---

127 Das Troika-Verfahren geht zurück auf den Londoner Bericht der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten vom 13.10.1981 (EA 1982, D 45 – D 50). Unter Punkt 10 Abs. 3 heißt es: "Die Präsidentschaft wird künftig von einem kleinen Stab von Beamten unterstützt, die von den vorhergehenden und nachfolgenden Präsidentschaften entsandt werden". Näher *Gröne*, S. 43 f. Vgl. auch die Regelung in Art. J.5 Abs. 3 EUV.

128 Hierzu unten, Abschnitt IV. 6. b).

Fragen noch keine Rolle. Aber schon in den "Leitlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion" vom 16. Dezember 1991[129] haben die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten als eine Bedingung für die Anerkennung genannt: "Einhaltung der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen sowie der in der Schlußakte von Helsinki und der in der Charta von Paris eingegangenen Verpflichtungen, insbesondere in bezug auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte".

Die neuen Abkommen mit Rußland verhalten sich deshalb zu den Bereichen Demokratie und Menschenrechte nicht mehr neutral. Das Partnerschaftsabkommen – gleiches gilt für das Interimsabkommen – bezeichnet die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte an zentraler Stelle (Titel I: Allgemeine Grundsätze) als Grundlage der Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien und als wesentlichen Bestandteil der Partnerschaft. Ein Verstoß gegen diese Grundsätze würde die Vertragsparteien dazu berechtigen, das Abkommen notfalls auch einseitig auszusetzen[130].

Auch wenn die Formulierungen des Abkommens allgemein gehalten sind und sich formal an beide Vertragsseiten wenden, unterliegt es keinem Zweifel, daß die vertragliche Pflicht zur Beachtung der erwähnten Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte dem russischen Partner von der Europäischen Union auferlegt worden ist. Dies wird deutlich in der Gemeinsamen Erklärung zu den Artikeln 2 und 107 PKA[131]. Dort heißt es, daß die in das Abkommen aufgenommene Bezugnahme auf die Achtung der Menschenrechte als wesentlichem Bestandteil des Abkommens herrühre "aus

- der Menschenrechtspolitik der Gemeinschaft im Einklang mit der Erklärung des Rates vom 11. Mai 1992, die die Aufnahme dieser Be-

---

129 Bull. EG 12-1991, Ziff. 1.4.5.

130 Vgl. Art. 107 Abs. 2 PKA in Verbindung mit der Gemeinsamen Erklärung zu Art. 107 (Alt. b). Die Möglichkeit einseitiger Aussetzung hebt die Kommission in der Begründung zu ihrem auf Abschluß des Partnerschaftsabkommens gerichteten Vorschlag hervor (KOM [94] 257).

131 BR-Drs. 597/96 (Anm. 49), S. 52.

zugnahme in die Kooperations- oder Assoziationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren KSZE-Partnern vorsieht, sowie

- der Politik Rußlands in diesem Bereich und
- der Bedeutung, die beide Vertragsparteien der Einhaltung der einschlägigen Verpflichtungen beimessen, die sich insbesondere aus der Schlußakte von Helsinki sowie der Charta von Paris für ein neues Europa ergeben".

Die Urheberschaft für die Menschenrechtsklausel wird im ersten Spiegelstrich der Gemeinschaft zugewiesen[132]. Hier ist auch klar von der "Menschenrechtspolitik der Gemeinschaft" die Rede, während im zweiten Spiegelstrich für den russischen Partner die distanzierte Wendung "Politik Rußlands in diesem Bereich" gefunden wurde, die jede Bewertung dieser Politik offen läßt[133]. In der zitierten Erklärung des Rates vom 11. Mai 1992 – der Erklärung zur Achtung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte sowie der Grundsätze der Marktwirtschaft[134] – wird die Kommission ersucht darauf hinzuwirken, "daß eine geeignete und im Notfall wirksame Regelung, die auch Bestimmungen für den Fall der Nichterfüllung von Verpflichtungen einschließt, in die von der Gemeinschaft zu schließenden Abkommen aufgenommen wird".

Es ist danach nicht überraschend, daß die russische Seite – wie *Timmermann* berichtet – im Laufe der Vertragsverhandlungen Vorbehalte erhoben hat, "weil sie die Koppelung von Demokratie und Ökonomie (mit der Möglichkeit einer Suspendierung des Partnerschaftsabkommens) als diskriminierend empfand"[135].

---

132 Vgl. auch die Mitteilung der Kommission "Über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern", KOM (95) 216, sowie die darauf bezügliche Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.9.1996, ABl. EG C 320/261.

133 Zur Menschenrechtssituation in Rußland vgl. *Schroeder*, S. 13-28.

134 Bull. EG 5-1992, Ziff. 1.2.13.

135 *Timmermann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 291.

Auch die Gewährung technischer Hilfe durch das TACIS-Programm kann im Falle einer Verletzung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte ausgesetzt werden[136].

b) Die Haltung der Europäischen Union bei Menschenrechtsverletzungen

Die Europäische Union hat im Laufe der Verhandlungen über das Interimsabkommen bewiesen, daß sie bereit ist, auf Menschenrechtsverletzungen der russischen Seite zu reagieren. Die Kampfhandlungen in Tschetschenien[137] – nach Ansicht von *Korowkin* von der Europäischen Union mittelbar selbst provoziert[138] – veranlaßten die Kommission, die Verhandlungen über das Interimsabkommen am 5. Januar 1995 einstweilen auszusetzen[139]. Dies fand die Zustimmung des Europäischen Parlaments[140], das die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien in einer großen Zahl von Entschließungen[141] und in einer Empfehlung an den Rat[142] angeprangert und insbesondere auch darauf hingewiesen hatte, daß

---

136 Vgl. Art. 3 Abs. 11 der gegenwärtig einschlägigen VO des Rates Nr. 1279/96 vom 25.6.1996, ABl. EG L 165/1: Der Rat kann in diesem Fall "geeignete Maßnahmen betreffend die Unterstützung eines Partnerstaates beschließen".

137 Zu den Hintergründen und zum Verlauf vgl. *Halbach*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 169-179; *E. Schneider*, Außenpolitik 1995, S. 155-165.

138 *Korowkin*, Europäische Rundschau 2/1995, S. 120: Die Europäischen Union habe die nichtdemokratischen Kräfte gestärkt, indem sie u.a. die verfassungswidrige Auflösung des Obersten Sowjets durch den Präsidialerlaß im Herbst 1993 unterstützt habe.

139 Zum Datum vgl. Kommission (Hrsg.), Annotated Summary of Agreemens Linking the Communities with Non-Member Countries, Brüssel, Juni 1996, S. 104.

140 Entschließung vom 19.1.1995, ABl. EG C 43/80, Ziff. 6.

141 Entschließungen vom 15.12.1994, ABl. EG C 18/176 (1995); vom 16.2.1995, ABl. EG C 56/115; vom 16.3.1995, ABl. EG C 89/153; vom 14.12.1995, ABl. EG C 17/205 (1996); vom 18.1.1996, ABl. EG C 32/103; vom 14.3.1996, ABl. EG C 96/301; vom 18.7.1996, ABl. EG C 261/170.

142 Empfehlung vom 15.6.1995, ABl. EG C 166/90. Die Befugnis des EP, Empfehlungen an den Rat richten, folgt aus Art. J.7 EUV.

das Vorgehen der russischen Zentralregierung "gegen die tschetschenische Zivilbevölkerung den Abkommen mit der Europäischen Union die Grundlage entzieht"[143].

Die Außenminister hatten die Unterzeichnung des Interimsabkommens von der Erfüllung bestimmter Kriterien abhängig gemacht (Waffenstillstandsvereinbarung mit Tschetschenien, ungehinderter Zugang für humanitäre Hilfe und Bildung einer KSZE-Unterstützungsgruppe vor Ort). Nachdem insoweit "hinreichende Fortschritte" festgestellt worden waren[144], wurde das Abkommen schließlich am 17. Juli 1995, mehr als ein Jahr nach dem Partnerschaftsabkommen, unterzeichnet.

Die Europäische Union hatte sich auch für einen frühzeitigen Beitritt Rußlands zum Europarat ausgesprochen[145]. Der Beitritt erfolgte am 28. Februar 1996[146], also zu einem Zeitpunkt, in dem eine positive Wendung des Tschetschenien-Konflikts noch nicht greifbar war. Nur einen Monat nach dem Beitritt Rußlands zum Europarat, am 25. März 1996, sah sich der Rat veranlaßt, auf die Verschlechterung der Menschenrechtslage hinzuweisen und Rußland an seine mit dem Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen zu erinnern[147]. Die Unterstützung des russischen Beitrittsersuchens stellt sich damit als ein Versuch dar, die Menschenrechtslage in Rußland in einer kritischen Situation zu stabilisieren[148].

---

143 Entschließung vom 14.3.1996 (Anm. 141), Ziff. 6.

144 EU-Gesamtbericht 1995, Ziff. 880.

145 Vgl. EU-Strategie (Anm. 39), Ziff. 2.2.1.

146 Vgl. AdG 1996, S. 40839.

147 Bull. EU 3-1996, Ziff. 1.4.12.

148 Dies bestätigt die Feststellung des Europäischen Rates von Florenz (21./22.6.1996), er betrachte den Beitritt Rußlands zum Europarat "als einen weiteren Schritt *zur* Konsolidierung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte in Rußland" (Hervorhebung hinzugefügt); vgl. Bull. EU 6-1996, Ziff. I.23. Siehe auch *Gazzini*, HRLJ 1996, S. 93.

4. *Wirtschaftliche Zusammenarbeit*

a) Die Ziele der Zusammenarbeit im allgemeinen

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Rußland dient vor allem drei Zielen: (1) Konsolidierung der wirtschaftlichen Reformen; (2) Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft; (3) Förderung der regionalen Zusammenarbeit[149]. Diese wirtschaftlichen Ziele der Zusammenarbeit stehen nicht isoliert neben dem Interesse der Europäischen Union an einer Stärkung der Demokratie. Der Rat weist in der EU-Strategie[150] ausdrücklich darauf hin, daß Wirtschaftswachstum und Hebung des Lebensstandards auch die Demokratie im Land stärken würden[151].

Aus russischer Sicht hingegen – dies ist schon weiter oben angeklungen[152] – stehen klar die ökonomischen Ziele der Zusammenarbeit im Vordergrund. Die politischen Implikationen des Partnerschaftsabkommens wurden "um der ökonomischen Ziele willen in Kauf genommen"[153].

Nicht ganz aus dem Blick geraten sollte dabei allerdings, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Rußland durchaus auch eigenen Interessen der Europäischen Union dient[154], insbesondere in den Bereichen Energie und Rohstoffe[155]. Aufschlußreich ist insofern ein der Schlußakte zum Partnerschaftsabkommen beigefügter Briefwechsel zu Art. 22 PKA[156], in dem Rußland die Absicht bekundet, "die Gemeinschaft als beständiger, zuverlässiger und langfristiger Lieferant mit Kernmaterial zu versorgen".

---

149 Zusammenfassend vgl. EU-Aktionsplan (Anm. 41). Weitere Bereiche sind Kernenergie und nukleare Sicherheit, Umweltschutz sowie Modernisierung des Produktionsapparates.

150 Siehe Anm. 39.

151 Vgl. auch *Magenheimer*, Aus Politik und Zeitgeschichte 1995, B 6, S. 7: Tragbare wirtschaftliche Verhältnisse seien eine "Grundvoraussetzung für die Festigung der Demokratie in den jungen Reformstaaten".

152 Abschnitt IV. 3. a).

153 So *Timmermann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 297.

154 Hierauf weist allgemein *Borko*, S. 19, hin.

155 Vgl. *Borko*, S. 28/32.

156 BR-Drs. 597/96 (Anm. 49), S. 53.

Außerdem nimmt die russische Regierung darin zur Kenntnis, "daß die Gemeinschaft Rußland insbesondere im Rahmen ihrer Versorgungspolitik im nuklearen Bereich als Lieferquelle ansieht, die separat und getrennt von anderen Lieferanten besteht".

b) Konsolidierung der wirtschaftlichen Reformen

aa) Würdigung Rußlands als Land mit einer "Übergangswirtschaft"

In der Präambel zum Partnerschaftsabkommen wird – einer Forderung der russischen Verhandlungsdelegation folgend[157] und für die russische Seite "Kernpunkt des Abkommens"[158] – ausdrücklich festgestellt, daß Rußland kein Staatshandelsland mehr sei, sondern ein Land mit einer Übergangswirtschaft. Ein Vergleich mit anderen Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit deckt feinsinnige Unterschiede in den Formulierungen auf. So heißt es in dem Abkommen mit der Ukraine[159] : "... eingedenk und in Anerkennung des Umfangs der Anstrengungen der Ukraine, die auf den Übergang von der Planwirtschaft eines Staatshandelslands zur Marktwirtschaft gerichtet sind". Die Präambel des Abkommens mit Usbekistan[160] enthält sich insoweit jeder Stellungnahme.

Art. 1 PKA präzisiert die Aussage der Präambel. Danach befindet sich Rußland im "Übergang zur Marktwirtschaft". Die Prinzipien der Marktwirtschaft sollen die Ausweitung von Handel und Investitionen sowie ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien fördern.

bb) Gewährung wirtschaftlicher Freiheiten

Das Partnerschaftsabkommen sieht verschiedene Maßnahmen vor, die den Handel zwischen der Europäischen Union und Rußland beleben sollen. Im Bereich des Warenverkehrs geht es vor allem um die Gewährung von Meistbegünstigung (Art. 10 PKA) und um die Beseitigung von mengen-

---

157 Vgl. *Borko*, S. 8.

158 *Korowkin*, Europäische Rundschau 2/1995,S. 120.

159 BT-Drs. 13/4174.

160 KOM (96) 254.

mäßigen Beschränkungen (Art. 15 PKA). Ausnahmsweise und nach Durchführung des vorgesehenen Verfahrens ist eine Kontingentierung aber zulässig, wenn die Einfuhr in derart erhöhten Mengen und unter solchen Bedingungen erfolgt, daß inländischen Herstellern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren ein erheblicher Schaden zugefügt wird oder droht (Art. 17 PKA).

Darüber hinaus enthält das Abkommen eine allgemeine Schutzklausel (Art. 19 PKA), die fast wörtlich mit Art. 36 EGV übereinstimmt, jedoch als weiteres Schutzgut die natürlichen Ressourcen erwähnt und – in Übereinstimmung mit Art. XX (c) GATT – "Regelungen betreffend Gold und Silber" allgemein den Beschränkungen des Abkommens entzieht.

Mittelfristiges Ziel der handelspolitischen Zusammenarbeit ist die Errichtung einer Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und Rußland. Nach Art. 3 PKA wollen die Vertragsparteien im Jahr 1998 – voraussichtlich also nur kurze Zeit nach Inkrafttreten des Abkommens – gemeinsam prüfen, ob Verhandlungen über die Errichtung einer solchen Freihandelszone in Betracht gezogen werden können.

Was die Bedingungen für die Niederlassung von Gesellschaften angeht, haben sich die Vertragsparteien ebenfalls verpflichtet, einander eine Behandlung zu gewähren, die nicht weniger günstig ist als die einem Drittland gewährte Behandlung (Art. 28 Abs. 1 PKA). Für die Geschäftstätigkeit von einmal niedergelassenen Tochtergesellschaften ist vorgesehen, daß sie wie inländische Gesellschaften behandelt werden müssen (Art. 28 Abs. 2 und 3 PKA). Dagegen besteht hinsichtlich der Geschäftstätigkeit von Zweigniederlassungen nur die Pflicht, diese nicht weniger günstig als die Zweigniederlassungen von Gesellschaften eines Drittlandes zu behandeln (Art. 28 Abs. 4 PKA).

Für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr durch Gesellschaften ist ebenfalls der Grundsatz der Meistbegünstigung vorgesehen (Art. 36 PKA), indessen beschränkt auf die in Anhang 5 des Abkommens aufgeführten Wirtschaftszweige.

Für die Niederlassung von Gesellschaften oder für deren grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr enthält das Abkommen einen dem Art. 56 EGV nachgebildeten Vorbehalt für Beschränkungen, die aus

Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (Art. 46 Abs. 1 PKA), sowie eine an Art. 55 EGV angelehnte Bereichsausnahme für Tätigkeiten, die im Gebiet einer Vertragspartei mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind (Art. 46 Abs. 2 PKA).

Nicht überraschend ist, daß sich die Vertragsparteien auch verpflichtet haben, die laufenden Zahlungen, die im Zusammenhang mit den Verkehrsströmen geleistet werden müssen, in frei konvertierbarer Währung zu genehmigen (Art. 52 Abs. 1 PKA) und auch insoweit den Grundsatz der Meistbegünstigung anzuwenden (Art. 52 Abs. 9 PKA).

Der freie Personenverkehr hingegen ist mit kaum zu überbietender Deutlichkeit aus dem Abkommen ausgeklammert worden[161]. Art. 23 PKA sieht zwar die Inländerbehandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Entlassung vor, jedoch nur für Arbeitnehmer der jeweils anderen Vertragspartei, die auf dem Gebiet der Europäischen Union bzw. der Russischen Föderation bereits rechtmäßig beschäftigt sind.

Dies ist nicht erstaunlich, wenn man bedenkt, daß auch die auf eine erheblich stärkere Anbindung an die Europäische Union gerichteten Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern eine Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht gewähren[162]. Zwar enthalten die Europa-Abkommen – anders als die Partnerschaftsabkommen – ein eigenes Kapitel über die "Freizügigkeit der Arbeitnehmer". Dies erscheint jedoch eher als auf die Zukunft gemünzte Rhetorik denn als gegenwärtige Zustandsbeschreibung, da auch in diesen Abkommen die rechtmäßige Beschäftigung bzw. (hinsichtlich der Familienangehörigen) der rechtmäßige Wohnsitz stets vorausgesetzt wird.

---

161 Nüchterner das Vorblatt zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 597/96), S. 2: "Eine Freizügigkeit für Arbeitnehmer ist nicht vorgesehen."

162 Hierauf und auf die daran aus polnischer Sicht geübte Kritik weist *Czaplinski*, S. 6, hin. Vgl. auch das Vorblatt zum Gesetzentwurf der Bundesregierung betreffend das Europa-Abkommen mit der Tschechischen Republik, BR-Drs. 228/94, S. 2: "Die Zugeständnisse im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind begrenzt".

Die Europa-Abkommen gehen allerdings insofern über die Partnerschaftsabkommen hinaus, als sie – unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage – für aufgrund bilateraler Abkommen bereits bestehende Erleichterungen der Freizügigkeit deren Beibehaltung und Verbesserung in Aussicht stellen und zudem die übrigen Mitgliedstaaten verpflichten, den Abschluß von Abkommen über Erleichterungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt "wohlwollend [zu] prüfen"[163].

Beim grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr gestattet Art. 37 PKA zwar die vorübergehende Einreise von natürlichen Personen, die Vertreter von Gesellschaften der Gemeinschaft oder der Russischen Föderation sind, jedoch nur zum Zweck der Aushandlung und des Abschlusses von Aufträgen. Diese natürlichen Personen dürfen ausdrücklich nicht im Direktverkauf tätig sein oder selbst Dienstleistungen erbringen.

Wie sehr die Europäische Union darauf bedacht war, den eigenen Arbeitsmarkt vor russischer Konkurrenz zu schützen, zeigt sich auch in den jeweils einseitigen Erklärungen zu Art. 36 PKA[164]. Die Gemeinschaft erklärt, daß die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen weder die Einreise des "Diensteanbieters" in das Gebiet des Landes umfaßt, für das die Dienstleistung bestimmt ist, noch die Einreise des Diensteempfängers in das Gebiet des Landes, aus dem die Dienstleistung stammt. Rußland stellt in seiner Erklärung anschließend unter fast wörtlicher Zitierung von Art. 37 PKA klar, daß der Begriff "Diensteanbieter", wie ihn die Gemeinschaft in ihrer Erklärung verwendet, nicht Personen betrifft, die nach jener Vorschrift (Art. 37 PKA) zur vorübergehenden Einreise berechtigt sind.

Dies alles wird in allgemeiner Form noch einmal in Art. 50 PKA bekräftigt. Danach sind die Vertragsvorschriften nicht so auszulegen, als verliehen sie den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten oder den Angehörigen der Russischen Föderation, "in welcher Eigenschaft auch immer", das Recht, nach Rußland bzw. in die Gemeinschaft einzureisen oder sich dort aufzuhalten.

---

163 Vgl. etwa Art. 42 Abs. 1 des Europa-Abkommens mit der Tschechischen Republik, ABl. EG L 360 (1994).

164 BR-Drs. 597/96 (Anm. 49), S. 54.

cc) Förderung von in- und ausländischen Investitionen

Von besonderer Wichtigkeit für die Ausweitung der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland und damit für einen Erfolg der wirtschaftlichen Reformen erscheinen der Zufluß ausländischen Kapitals nach Rußland[165] sowie die Investition inländischen Kapitals in Rußland. Beide Aspekte weisen starke Defizite auf. Die Auslandsinvestitionen sind gering[166]; hinsichtlich inländischer Mittel wird allenthalben eine "Kapitalflucht" aus Rußland konstatiert[167].

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Rußland zielt deshalb gemäß Art. 58 PKA auf die Schaffung eines günstigen Klimas für inländische und ausländische Investitionen, vor allem durch bessere Bedingungen für den Investitionsschutz, den Kapitaltransfer und den Austausch von Informationen über Investitionsmöglichkeiten. Im einzelnen ist insbesondere vorgesehen, daß die EU-Mitgliedstaaten mit Ruß-

---

165 Näher *Holtbrügge*, Osteuropa Wirtschaft 1994, S. 162 f. Zu Schätzungen des Kapitalbedarfs einzelner mittel- und osteuropäischer Länder *F. Schröder*, Kapitalbildung und Kapitalallokation, S. 28-31. Der russische Kapitalbedarf dürfte noch erheblich höher sein.

166 Vgl. *Borko*, S. 32: "kümmerlich"; *Timmermann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 295: "äußerst niedriges Niveau", und – im Hinblick auf die Investitionen deutscher Firmen im Jahr 1993 – "lächerlich geringe Summe". Einen Überblick über die deutschen Direktinvestitionen in den Staaten der ehemaligen UdSSR in den Jahren 1991 bis 1995 gibt die Antwort der Bundesregierung (Anm. 24), S. 86. Der Vergleich mit den deutschen Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern (ebd., S. 85) bestätigt die Kommentare von *Borko* und *Timmermann*.

167 Vgl. *Höhmann / Meier*, Außenpolitik 1996, S. 271; *F. Schröder*, Kapitalbildung und Kapitalallokation, S. 78; Kommission, in: Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), S. 5. Auch das EP äußerte hierüber in der Entschließung vom 30.11.1995 zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland seine Beunruhigung. Siehe ABl. EG C 339/45, Ziff. 12.

land, soweit angebracht, Abkommen über Investitionsförderung und Investitionsschutz und zur Vermeidung der Doppelbesteuerung[168] abschließen.

Was die inländischen Investitionen angeht, wollte sich Rußland auf die Schaffung eines günstigen Klimas allerdings nicht allein verlassen und ließ sich in Art. 52 Abs. 3 PKA die Möglichkeit einräumen, die Direktinvestitionen der Gebietsansässigen Rußlands im Ausland Beschränkungen zu unterwerfen. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens sind Konsultationen über die Beibehaltung der Beschränkungen abzuhalten.

Im Zusammenhang mit der Förderung ausländischer Geschäftstätigkeit in Rußland ist schließlich auch die Bestimmung des Art. 98 PKA von Bedeutung. In dieser Vorschrift haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, dafür zu sorgen, daß natürliche und juristische Personen der anderen Vertragspartei ohne Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen die zuständigen Gerichte und Verwaltungsorgane anrufen können, um ihre persönlichen Rechte und ihre Eigentumsrechte, einschließlich der Rechte an geistigem, gewerblichem und kommerziellem Eigentum, geltend machen zu können.

c) Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft

Die Ausweitung des Handels kann auch durch eine verstärkte Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft gefördert werden. Die Gemeinschaftsorgane haben deshalb ihre Bereitschaft bekundet, die volle Eingliederung Rußlands in die Weltwirtschaft zu unterstützen, insbesondere den Beitritt Rußlands zur WTO[169]. Die Beitrittsverhandlungen mit Rußland haben am 17. Juli 1995 begonnen[170].

---

168 Deutschland hat mit Rußland ein solches Abkommen am 29.5.1996 geschlossen. Vgl. des Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/5686. Der Bundestag hat dem Gesetzentwurf am 14.11.1996 zugestimmt (wib 20/1996, S. 33).

169 Vgl. EU-Aktionsplan (Anm. 41); Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), Ziff. 4.2.3.2.; Entschließung des EP vom 30.11.1995 zu den Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland, ABl. EG C 339/45, Ziff. 21.

170 Vgl. Europe Nr. 6524 v. 17./18.7.1995, S. 8.

Das Partnerschaftsabkommen selbst leistet einen Beitrag zur Vorbereitung Rußlands auf die WTO-Mitgliedschaft, indem es verschiedene Vorschriften des GATT für anwendbar erklärt[171] und den Kooperationsrat in Art. 94 PKA verpflichtet, bei der Auslegung dieser Vorschriften soweit wie möglich die Auslegung zu berücksichtigen, die der betreffende Artikel des GATT im allgemeinen durch die Vertragsparteien des GATT erfährt[172]. Zudem haben sich die Vertragsparteien in Art. 4 PKA bereits darauf verständigt, gemeinsam zu prüfen, "welche Teile des Abkommens wegen veränderter Umstände, insbesondere der sich aus dem Beitritt Rußlands zum GATT/zur WTO ergebenden Lage, im gegenseitigen Einvernehmen gegebenfalls zu ändern sind".

Die notwendige Liberalisierung des Handels erfordert vor allem eine Angleichung der russischen Normen an die internationalen Normen und an die des EG-Binnenmarktes. Zur Bedeutung dieser Aufgabe[173] schreibt *Sabelnikov*: "Finally, one cannot but notice that quite a number of pieces of legislation affecting the service sector were passed 20, 30 or even 40 years ago, designed to apply to state enterprises; they do not, therefore, take into account the specific character of private companies, market relations and the extensive development of foreign economic ties, and obviously need to be revised"[174].

Das Partnerschaftsabkommen enthält deshalb in Art. 55 eine Bestimmung, nach der sich Rußland darum bemühen wird, seine Rechtsvorschriften schrittweise mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. Beispielhaft werden dort folgende Bereiche genannt: Gesellschaftsrecht, Bankenrecht, Rechnungslegung der Unternehmen und Steuern, Schutz der

---

171 Vgl. Art. 10 Abs. 1, 11 Abs. 3, 12 Abs. 2, 13, 18 Abs. 1 PKA.

172 Unter "GATT" ist grundsätzlich das in Genf 1947 unterzeichnete Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen in seiner geänderten Fassung zu verstehen, wie es bei Unterzeichnung des Partnerschaftsabkommens angewendet wurde. Vgl. die Gemeinsame Erklärung zu Titel III und Art. 94, BR-Drs. 597/96 (Anm. 49), S. 48.

173 Aus polnischer Sicht vgl. *Czaplinski*, S. 12-21.

174 *Sabelnikov*, International Affairs 1996, S. 353; vgl. auch S. 348: "The top priority tasks are to draw up, refine and pass a series of laws to promote the development of normal market relations".

Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, Finanzdienstleistungen, Wettbewerbsregeln, öffentliches Auftragswesen, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, Umwelt, Verbraucherschutz, indirekte Steuern, Zollrecht, technische Vorschriften und Normen, Gesetze und sonstige Vorschriften für den Nuklearbereich, Verkehr.

Eine weitere Maßnahme zur Heranführung Rußlands an die internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen stellt die bereits erwähnte Beteiligung Rußlands an der Zusammenarbeit der G7-Staaten dar.

d) Förderung der regionalen Zusammenarbeit

aa) Die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit

Die Strategie der Gemeinschaftsorgane zielt nicht nur auf die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der Europäischen Union selbst. Ein weiterer Schwerpunkt besteht in der Förderung der regionalen Zusammenarbeit, d.h. vor allem der Zusammenarbeit zwischen Rußland und den Mitgliedern der GUS[175]. Denn die regionale Zusammenarbeit kann – so heißt es in der Präambel zum Partnerschaftsabkommen – den Wohlstand und die Stabilität in der Region fördern. Die mit der Auflösung der Sowjetunion unterbrochenen Handelsbeziehungen – "leaving relations among the republics in a state of disorder"[176] – sollen, dies liegt nach Ansicht der Kommission auch im Interesse der Europäischen Union[177], auf marktkonforme Weise wiederhergestellt werden.

Die Förderung regionaler Zusammenarbeit dient also – gewissermaßen durch die Gewährung von "Hilfe zur Selbsthilfe"[178] – auch dazu, die Verantwortung für die wirtschaftliche Gesundung der Staaten der ehemaligen UdSSR teilweise an diese zurückzugeben. Denn diese Staaten sind, weil sie auf absehbare Zeit der Europäischen Union nicht beitreten werden, "in vieler Hinsicht hauptsächlich aufeinander angewiesen"[179].

---

175 Vgl. EU-Aktionsplan (Anm. 41).

176 *Sabelnikov*, International Affairs 1996, S. 346.

177 Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), Ziff. 4.2.3.1. a.E.

178 So auch *Altmann*, S. 431.

179 Abg. des EP *van der Waal*, Verhandlungen des EP Nr. 4-471/69.

bb) Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit

Das Partnerschaftsabkommen enthält verschiedene Ansatzpunkte für eine Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Der bereits erwähnte allgemeine Hinweis in der Präambel wird vor allem in Art. 56 weiter konkretisiert. Hervorzuheben ist insbesondere Abs. 4:

> "Die Vertragsparteien sehen es als wesentlich an, neben der Aufnahme von Beziehungen der Partnerschaft und der Zusammenarbeit die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten und mit den anderen Nachfolgestaaten der UdSSR im Hinblick auf eine harmonische Entwicklung der Region aufrechtzuerhalten und auszubauen, und unternehmen alle Anstrengungen, um diesen Prozeß zu fördern."

Das Partnerschaftsabkommen beschränkt sich jedoch nicht nur auf solche allgemeinen Bekundungen, sondern enthält in Art. 5 konkrete, durch das Interimsabkommen in seinem Art. 2 Abs. 1 bereits in Kraft gesetzte, Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Nach Art. 5 Abs. 1 PKA gilt die von Rußland im Partnerschaftsabkommen gewährte Meistbegünstigung während einer Übergangszeit von grundsätzlich[180] fünf Jahren nicht für bestimmte – in Anhang 1 in nicht bindender Weise aufgeführte – Vorteile, die Rußland anderen Nachfolgestaaten der UdSSR gewährt. Die in Anhang 1 genannten Vorteile bestehen z.B. darin, daß bei Einfuhren aus Staaten der ehemaligen UdSSR von Rußland weder Zölle noch Mehrwertsteuer oder Verbrauchssteuern erhoben werden. Außerdem existieren besondere Bedingungen für alle Arten von Banktätigkeiten und für den Finanzsektor sowie für den Kapitalverkehr, die laufenden Zahlungen und den Zugang zu Wertpapieren. Für einzelne Sektoren kann die Übergangszeit im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien verlängert werden.

Die regionale Zusammenarbeit zwischen Rußland und den anderen Nachfolgestaaten der UdSSR kann gemäß Art. 56 Abs. 5 PKA auch durch

---

180 Im Bereich des Warenverkehrs (Titel III) beträgt die Übergangszeit höchstens drei Jahre. Vgl. Art. 5 Abs. 2 PKA.

finanzielle Maßnahmen in Form von technischer Hilfe unterstützt werden. Schon bisher wurde die regionale Zusammenarbeit durch das TACIS-Programm[181] gefördert, in dessen Rahmen nicht nur Maßnahmen innerhalb der einzelnen Länder ergriffen, sondern auch sog. Mehrländerprogramme aufgelegt wurden, die darauf zielen, "die Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern zu vertiefen und Probleme in Angriff zu nehmen, die allen Neuen Unabhängigen Staaten gemein sind"[182].

cc) Ambivalenz der regionalen Zusammenarbeit

Zwar liegen aus der Sicht der Europäischen Union die Vorteile regionaler Zusammenarbeit zwischen Rußland und seinen Nachbarn auf der Hand, soweit es um die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich und auf marktkonforme Weise geht. Jedoch dürfen mögliche Gefahren der regionalen Zusammenarbeit, die aus einer stärkeren Anbindung der GUS-Staaten an Rußland resultieren können, nicht ohne weiteres ausgeblendet werden.

Die Gefahren regionaler Zusammenarbeit zwischen den Staaten der ehemaligen UdSSR werden u.a. unter dem Stichwort "Reintegration"[183] diskutiert. Rußlands Kurs auf Integration der im Raum der ehemaligen UdSSR gelegenen Staaten wird häufig – so *Borko* – "mit dem Wiederaufleben imperialer Ambitionen Rußlands gleichgesetzt"[184]. Diese Beobachtung wird durch mannigfaltige Stellungnahmen in der Literatur bestätigt[185]. *Brzezinski* will diesen Befürchtungen mit dem Konzept des "geopolitischen Pluralismus" entgegentreten, welches Rußland ermutigen soll, "jenen Staaten ein guter Nachbar zu sein, mit denen es in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zusammenarbeiten kann, die es politisch und militä-

---

181 Näher unten, Abschnitt IV. 5.

182 TACIS-Jahresbericht 1995, KOM (96) 345, S. 51.

183 Vgl. etwa *Karaganov*, Internationale Politik 5/1995, S. 11.

184 *Borko*, S. 27.

185 Vgl. etwa *Korowkin*, Internationale Politik 11/1995, S. 19-24; *Schilling*, Internationale Politik 11/1995, S. 45-50; *Brown*, Internationale Politik 11/1995, S. 51-56; *Alexandrova / Vogel*, EA 1994, S. 132-140.

risch aber nicht dominieren will oder kann"[186]. Rußlands Chance, ein normaler Staat zu werden, liege – so *Brzezinski* – darin, *kein* Imperium zu sein. Rußland müsse sich selbst nur noch als Rußland begreifen[187].

Demgegenüber wird in jüngerer Zeit beobachtet, daß Rußland versucht, politische und wirtschaftliche Dominanz im GUS-Raum zu erlangen[188]. Eine Restauration der alten Sowjetunion wird allerdings dennoch für unrealistisch gehalten[189]. Das vorrangige Tätigkeitsfeld einer "Slawischen Union", wie sie für die Ukraine, Weißrußland und Rußland, den Initiatoren der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten[190], vorgeschlagen worden ist, sieht *Rahr* im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, aus der später gemeinsame politische Strukturen entstehen könnten[191].

In der EU-Strategie werden mögliche Gefahren einer Ausweitung regionaler Kooperation in dem Abschnitt über Sicherheitsfragen angedeutet. Dort wird vorgeschlagen, Rußland und die mittel- und osteuropäischen Länder zu ermutigen, "gutnachbarliche Beziehungen aufrechtzuerhalten und Vereinbarungen über die regionale Zusammenarbeit *gemäß den Normen für internationale Beziehungen* zu treffen"[192].

5. *Finanzielle Zusammenarbeit*

a) Das TACIS-Programm als Instrument finanzieller Zusammenarbeit

Das Partnerschaftsabkommen enthält keine selbständige Regelung der finanziellen Zusammenarbeit. Zwar verfügt das Abkommen über einen eigenen Titel X "Finanzielle Zusammenarbeit" (Art. 86 – 89) und legt in Art. 86 fest, daß Rußland zur Erreichung der Ziele des Abkommens vor-

---

186 *Brzezinski*, EA 1994, S. 129.

187 Ebd.

188 Vgl. *Korowkin*, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, S. 400.

189 So *Rahr*, Internationale Politik 11/1995, S. 13/17. Ebenso *Korowkin*, Internationale Politik 11/1995, S. 23: "aus objektiven Gründen unmöglich".

190 Vgl. das Gründungsdokument der GUS, englische Übersetzung in ILM 1992, 142-147.

191 *Rahr*, Internationale Politik 11/1995, S. 18.

192 Siehe Anm. 39 (Hervorhebung hinzugefügt).

übergehend Finanzhilfe von der Gemeinschaft als technische Hilfe in Form von Zuschüssen erhält, um die wirtschaftliche Umgestaltung Rußlands zu beschleunigen. Was jedoch die Durchführung der Finanzhilfe angeht, bestimmt Art. 87 PKA, daß diese Finanzhilfe im Rahmen des in der einschlägigen Verordnung des Rates vorgesehenen TACIS-Programms der Gemeinschaft gewährt wird.

Das TACIS-Programm geht zurück auf die Verordnung des Rates Nr. 2157/91 vom 15. Juli 1991 über eine technische Unterstützung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bei dem Bestreben zur Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft[193]. Nach Auflösung der UdSSR wurde für das mit dieser Verordnung ins Leben gerufene Programm das Akronym TACIS geprägt, und es wurde vom Rat erstmals in der nachfolgenden Verordnung Nr. 2053/93 vom 19. Juli 1993[194] zur Bezeichnung des Programms verwendet. Die englische Fassung der dritten, gegenwärtig einschlägigen Verordnung des Rates Nr. 1279/96 vom 25. Juni 1996[195] enthält in Art. 3 Abs. 4 eine offizielle Auflösung des Akronyms: Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.

Die Art der finanziellen Unterstützung, zu der sich die Gemeinschaft gegenüber Rußland im Partnerschaftsabkommen verpflichtet hat und die auch wesentlicher Gegenstand des TACIS-Programms ist, wird als "technische Hilfe" bezeichnet. Hierbei handelt es sich um die Finanzierung projektorientierter Zusammenarbeit, d.h. um die Weitergabe von Know-how mit dem Ziel einer beschleunigten Umwandlung der neuen unabhängigen Staaten in demokratische Marktgesellschaften[196]. TACIS stellt somit ein spezifisches Instrument zur Unterstützung des Reformprozesses dar, das zwar auf finanzieller Grundlage beruht, dessen Ziele und Maßnahmen jedoch nicht-finanzieller Art sind.

---

193 ABl. EG L 201/2.

194 ABl. EG L 187/1.

195 ABl. EG L 165/1.

196 So die Kommission, Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), S. 25.

b) Die Entwicklung von Dauer und Inhalt des TACIS-Programms

Die am 7. Juli 1996 in Kraft getretene dritte TACIS-Verordnung[197] knüpft nahtlos an ihre Vorgängerin an. Sie erfaßt mit den Jahren 1996 bis 1999 einen Zeitraum von nunmehr vier Jahren, für den – als finanziellen Bezugsrahmen[198] – 2.224 Mio. ECU vorgesehen sind. Dieser Betrag entspricht etwa den Mittelbindungen der vergangenen fünf Jahre (2.268,37 Mio. ECU)[199].

Die Laufzeit des TACIS-Programms wurde stetig verlängert. Die erste Verordnung erstreckte sich auf die Jahre 1991 und 1992, die zweite auf die Jahre 1993 bis 1995. Mit der Verlängerung der Laufzeit auf vier Jahre, die immerhin ein wachsendes Vertrauen in den Erfolg des wirtschaftlichen Reformprozesses widerspiegelt, blieb der Rat allerdings deutlich hinter den ursprünglichen Vorstellungen der Kommissison zurück. Die Kommission hatte in ihrem ersten Vorschlag für die dritte TACIS-Verordnung[200] eine unbegrenzte Laufzeit vorgeschlagen. Über diesen Vorschlag konnte jedoch im Rat kein Einvernehmen hergestellt werden. Daraufhin hatte Italien, das den Vorsitz im Rat inne hatte, einen eigenen Entwurf vorgelegt, auf dessen Basis am 29. Januar 1996 schließlich Einigkeit im Rat erzielt werden konnte[201]. Schon der im Rat erreichte Kompromiß sah eine Laufzeit von nur vier Jahren vor[202]. Das Europäische Parlament sprach sich in seiner Stellungnahme vom 19. April 1996 jedoch für eine

---

197 Vgl. Anm. 195.

198 In der Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 6. März 1995 zur Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte, ABl. EG C 293/4, wird unter Ziff. 2 ausgeführt, daß die Einführung eines finanziellen Bezugsrahmens "eine Absichtsbekundung des Gesetzgebers" darstellt und "die im Vertrag festgelegten Zuständigkeiten der Haushaltsbehörde unberührt" läßt.

199 TACIS-Jahresbericht 1995, KOM (96) 345, S. 6.

200 KOM (95) 12.

201 Zum Verfahren vgl. den geänderten Vorschlag der Kommission, KOM (96) 213, S. 1 (Begründung)

202 Der im Rat erzielte Kompromiß ist den Änderungsvorschlägen des EP vom 19.4.1996 gegenübergestellt; vgl. ABl. EG C 141/268 (1996), Änderung Nr. 6.

sechsjährige Laufzeit aus[203], und die Kommission übernahm diese Änderung in ihren geänderten Vorschlag[204], indessen ohne sich damit durchsetzen zu können.

Die aktuelle TACIS-Verordnung weist gegenüber ihren Vorgängerinnen einige erwähnenswerte Besonderheiten auf, die im folgenden kurz angesprochen werden.

Ein neuer Schwerpunkt von TACIS besteht gemäß Art. 3 Abs. 10 in der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union, insbesondere an der finnisch-russischen Grenze, sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Staaten der UdSSR und den mitteleuropäischen Staaten. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll, so ist in Anhang IV, Ziff. 1 zu lesen,

> "in erster Linie dazu dienen, grenznahe Regionen bei der Bewältigung ihrer spezifischen Entwicklungsprobleme, die auf ihre relative Isolation innerhalb der einzelstaatlichen Volkswirtschaften zurückzuführen sind, zu unterstützen, die Schaffung von Netzen für die Zusammenarbeit ... zu fördern und den Umstrukturierungsprozeß in den Neuen Unabhängigen Staaten durch ihre Integration in die Zusammenarbeit mit den Grenzregionen in der Union oder den mittel- und osteuropäischen Ländern zu beschleunigen".

Eine Kofinanzierung solcher Maßnahmen durch das Programm INTERREG – wie von der Kommission auf Anregung des Europäischen Parlaments vorgeschlagen[205] – ist in der Verordnung indessen nicht vorgesehen.

Die wichtigste Neuerung des TACIS-Programms besteht jedoch in der Ausweitung der Formen finanzieller Unterstützung. TACIS ist nicht mehr nur auf die Gewährung technischer Hilfe beschränkt, auch wenn es nach wie vor "hauptsächlich um technische Hilfe" geht (Art. 3 Abs. 1). Dies

---

203 Siehe Anm. 202.

204 KOM (96) 213.

205 Vgl. Art. 2 Abs. 9 S. 3 des geänderten Vorschlags, KOM (96) 213.

kommt auch im Titel der neuen TACIS-Verordnung zum Ausdruck, der nicht mehr von "technischer Unterstützung", sondern nur noch von "Unterstützung" spricht. Nach Art. 3 Abs. 2 kann die Hilfe "die Kosten von kleinen Infrastrukturprojekten im Kontext der in Absatz 10 genannten grenzüberschreitenden Fazilitäten decken". Außerdem kann durch TACIS gemäß Art. 3 Abs. 3 die Gründung von Joint-ventures über die Finanzierung von Kapitalbeteiligungen an kleinen und mittleren Unternehmen unterstützt werden.

Für derartige Maßnahmen nicht-technischer Hilfe dürfen nach Art. 3 Abs. 4 aber höchstens 10 % des jährlichen TACIS-Haushalts aufgewendet werden. In diesem Punkt war auch die Kommission dem Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments entgegengetreten, das die finanzielle Beteiligung an kleinen Infrastrukturprojekten ohne quotenmäßige Begrenzung ermöglichen wollte. Dadurch wäre – so hatte die Kommission befürchtet – allen Mitwirkenden signalisiert worden, daß die Rolle der technischen Unterstützung im Rahmen des TACIS-Programms stark reduziert würde. Die Kommission war aber der Auffassung gewesen, daß technische Unterstützung weiterhin den Kernbestandteil des Programms bilden sollte[206].

c) Die Bedeutung inhaltlicher Änderungen des TACIS-Programms für das Partnerschaftsabkommen

Das Partnerschaftsabkommen verpflichtet die Gemeinschaft in Art. 86 ausdrücklich nur zur Gewährung von *technischer* Hilfe, und es könnte deshalb fraglich sein, ob die von TACIS neuerdings ermöglichte Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und von Kapitalbeteiligungen damit ausgeschlossen ist.

Dagegen sprechen zwei Gesichtspunkte. Zum einen muß Art. 87 PKA, der für die Gewährung der Finanzhilfe auf die jeweils einschlägige TACIS-Verordnung hinweist, als umfassende inhaltliche Verweisung auf

---

206 Vgl. den geänderten Vorschlag, KOM (96) 213, S. 2 (Begründung).

das TACIS-Programm in seiner jeweiligen Fassung verstanden werden[207]. Die Formulierung in Art. 87 PKA, nach der die Finanzhilfe "im Rahmen" des TACIS-Programms erfolgt, erscheint mißverständlich und ohne entscheidende Bedeutung.

Darüber hinaus sollte der Bestimmung des Art. 86 PKA mit seiner Beschränkung auf technische Hilfe auch deshalb kein zu großes Gewicht beigelegt werden, weil zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Partnerschaftsabkommens noch nicht absehbar war, daß sich das TACIS-Programm in der Zukunft in größerem Umfang auf finanzielle Unterstützungsmaßnahmen erstrecken könnte, die nicht als technische Hilfe zu bezeichnen sind.

Damit werden auch künftige inhaltliche Änderungen des TACIS-Programms ohne weiteres den Inhalt der von der Gemeinschaft nach dem Partnerschaftsabkommen zu leistenden Finanzhilfe bestimmen.

d) Der Anteil Rußlands am TACIS-Programm

Der bei weitem größte Anteil der für die nationalen[208] Programme vorgesehenen TACIS-Mittel (jährlich durchschnittlich 60 %) wird für Projekte in der Russischen Förderation aufgewendet[209]. Im Jahr 1995 ergab sich folgende Situation: Insgesamt wurden im Rahmen des TACIS-Programms Mittel in Höhe von 511,19 Mio. ECU gebunden[210]. 313,69 Mio. ECU entfielen auf die nationalen Programme; Rußland war daran mit 161,19 Mio. ECU beteiligt[211].

---

207 Davon wird auch im Vorblatt zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 597/96) ausgegangen. Unter Punkt D. 1. heißt es u.a.: "Finanzielle Verpflichtungen entstehen aus der im Abkommen ... vorgesehenen Weiterführung des TACIS-Programms nicht. Die finanzielle Hilfe zugunsten Rußlands wird über das TACIS-Programm fortgeführt".

208 Ein erheblicher Teil der TACIS-Mittel fließt in sog. Mehrländerprogramme; vgl. hierzu auch oben, Abschnitt IV. 4. d) bb).

209 Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), S. 26.

210 TACIS-Jahresbericht 1995, KOM (96) 345, S. 6.

211 Vgl. die Übersicht im TACIS-Jahresbericht 1995, KOM (96) 345, S. 7.

Über die im Rahmen des TACIS-Programms durchgeführten Projekte geben die TACIS-Jahresberichte Auskunft[212]. Der jüngste Bericht für das Jahr 1995 weist für Rußland[213] knapp hundert Projekte aus, wobei allerdings nur Vorhaben mit einem Volumen von 300.000 ECU und mehr dargestellt sind. Die finanziell umfangreichsten Projekte betrafen technische Hilfe für Zentren für mittelständische Unternehmen, Sibirien, (6.800.000 ECU) sowie für Zentren für die Unterstützung von Unternehmen in Rostow und Krasnodar (6.972.700 ECU). Des weiteren handelte es sich z.B. um folgende Maßnahmen:

- Aufbau und Einrichtung von Arbeitsämtern in Kaliningrad (1.347.100 ECU)
- Begleitende Gesetze auf dem Gebiet des Telekommunikationswesens (1.030.400 ECU)
- Ausbau des Hafens von St. Petersburg (1.174.100 ECU)
- Ausbildung im russischen Bankgewerbe (1.500.000 ECU)
- Erarbeitung von Gesundheits- und Arbeitsschutznormen (699.000 ECU)
- Unterstützung bei der Durchführung institutioneller Reformen im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel (1.386.200 ECU)
- Unterstützung der öffentlichen Verwaltung, Nowosibirsk und Tomsk (2.417.600 ECU)
- Technische Hilfe bei der Bewältigung der sozialen Auswirkungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung und Privatisierung (406.100 ECU)
- Unterstützung von Post-Privatisierungmaßnahmen in der Russischen Föderation (2.499.400 ECU)
- Ausbau des KMU-Datennetzes in der Russischen Föderation (1.954.900 ECU)

---

212 Jahresbericht für die Jahre 1991 und 1992, KOM (93) 362; für 1993, KOM (95) 57; für 1994, KOM (95) 349.

213 KOM (96) 345, S. 64-65.

- Entwicklung und Festigung der öffentlichen Verwaltung in Südwestrußland (2.979.700 ECU).

Weitere Beispiele für die im Rahmen von TACIS unternommenen Projekte enthalten die im Amtsblatt C der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Mitteilungen über die Verträge, die im Rahmen von TACIS aufgrund der Ausschreibungen zwischen dem 1.8.1995 und dem 31.7.1996 geschlossenen wurden[214] bzw. die nach Ausschreibung ab dem 1.8.1996 binnen 12 Monaten noch zu schließen sind[215].

6. *Sicherheitspolitische Zusammenarbeit*

a) Die sicherheitspolitische Dimension der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Rußland

aa) Die sicherheitspolitische Bedeutung der Europäischen Union

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union kann sich im Verhältnis zu den Staaten der ehemaligen UdSSR, insbesondere zu Rußland, nicht nur in Form ökonomischer Trennungslinien auswirken, um deren Vermeidung es der Europäischen Union vor allem geht, sondern auch zu neuen Trennungslinien im Bereich der äußeren Sicherheit, insbesondere auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung, führen. Denn der Vertrag über die Europäische Union hat in Titel V eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingeführt, zu der nach Art. J.4 Abs. 1 "auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".

Da gemäß Art. O EUV ein Beitritt nicht mehr zu den einzelnen Gemeinschaften, sondern nur noch zur Europäischen Union insgesamt, unter Einschluß der in Titel V und VI eingeführten Formen der Zusammenarbeit, möglich ist, werden die neuen Mitgliedstaaten in die GASP eingebunden werden.

---

214 ABl. EG C 331/17 (1996).

215 ABl. EG C 300/27 (1996).

Die Formulierung des Art. J.4 Abs. 1 EUV macht zwar deutlich, daß eine gemeinsame Verteidigung, etwa durch militärische Beistandspflichten, wie sie in Art. V WEU-Vertrag oder Art. 5 Nordatlantikvertrag vorgesehen sind, gegenwärtig und auch in der näheren Zukunft nicht zu den automatischen Folgen eines Beitritts zur Europäischen Union zählt. Die Möglichkeit einer solchen Entwicklung ist im Vertrag über die Europäische Union aber angelegt, und diese Anlage wird von den beitretenden Ländern akzeptiert.

Auch wenn also der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union selbst keine unmittelbaren Folgen für die sicherheitspolitische Lage in Europa haben wird[216], sind für Rußland gegenwärtige Entwicklungen von Bedeutung, die mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder unmittelbar zusammenhängen, nämlich die Verstärkung der Bindungen zwischen Europäischer Union und WEU, die Einbindung der mit der Europäischen Union assoziierten Länder in die WEU-Zusammenarbeit sowie die Pläne für eine Erweiterung der NATO.

bb) Die Verbindungen zwischen der Europäischen Union und der WEU

Nach Art. J.4 Abs. 2 EUV ist die WEU "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union"[217]. Ob die WEU eines Tages nicht mehr nur Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union, sondern Bestandteil der Europäischen Union selbst sein wird, ist noch ungewiß.

Die gegenwärtig laufende Regierungskonferenz hat sich auch mit dieser Frage zu beschäftigen. Denn in Art. J.4 Abs. 6 EUV haben sich die Vertragsparteien "im Hinblick auf den Termin 1998 im Zusammenhang mit Artikel XII des Brüsseler Vertrags in seiner geänderten Fassung" eine Revision von Art. J.4 vorbehalten. Der WEU-Vertrag ist zwar für unbe-

---

216 Vgl. auch *van Eekelen*, CEPS Review 1/1996, S. 13: "The primary problem of the CFSP is that the means to execute policy belong elsewhere: ... outside the Union in the WEU when military and other operational resources have to be mobilised".

217 Zur Entwicklung der WEU näher *Duke*, JCMS 1996, S. 167-190.

stimmte Zeit geschlossen[218], er räumt den Vertragsparteien jedoch – worauf Art. J.4 Abs. 6 EUV anspielt – in Art. XII das Recht ein, den Vertrag fünfzig Jahre nach seinem ursprünglichen Inkrafttreten zu kündigen.

Eine Verschmelzung der WEU mit der Europäischen Union wird vor allem von britischer Seite abgelehnt[219]. In anderen EU-Mitgliedstaaten mehren sich jedoch die Stimmen, die für eine mittel- oder langfristige Überführung der WEU in die Europäische Union plädieren[220]. Auch die Kommission[221] und das Europäische Parlament[222] haben sich für eine stu-

---

218 Vgl. den *Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten zu dem Entwurf* eines Gesetzes betreffend den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantikvertrag, BT-Drs. II/1200, S. 51. Dies wird in der Literatur häufig übersehen. Vgl. z.B. *Zoller*, in: Constantinesco / Kovar / Simon, Kommentierung von Titel V EUV, Ziff. 33: "...: le problème se posera nécessairement en 1998, date à laquelle l'acte constitutif de l'UEO cessera d'être en vigueur par application de l'article XII du traité de Bruxelles".

219 Vgl. *Goulden*, NATO Brief 5/1996, S. 21-24; *Piepenschneider*, S. 87; *Jopp*, S. 53: Großbritannien nehme dezidiert eine Sonderposition ein, aber auch Irland, Österreich, Schweden, Finnland, Dänemark und Portugal zögen Grenzen hinsichtlich einer Verschmelzung von Union und WEU.

220 Vgl. den Gemeinsamen Beitrag des *deutschen* und des *niederländischen* Außenministers "Mehr Mut zur Gemeinsamkeit in der Außenpolitik der Europäischen Union", Bulletin der Bundesregierung Nr. 95 v. 25.11.1996, S. 1043 (1044); die Leitlinien des *deutschen* und des *französischen* Außenministers vom 27.2.1996, Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, S. 510 (512); die Antwort der Bundesregierung (Anm. 24), S. 44. Vgl. auch die Einschätzung des Vorsitzes des Europäischen Rates von Florenz (21./22.6.1996), Bull. EU 6-1996, Ziff. I.128.: Der Ausbau der Beziehungen EU/WEU beinhalte für viele, daß die Aussicht auf eine künftige Integration der WEU in die Union vertraglich verankert werde.

221 Vgl. Kommissionspräsident *Santer*, NATO Brief 11/1995, S. 9. In diesem Sinne auch das Kommissionsmitglied *Oreja*, zitiert in: EU-Nachrichten Nr. 47 v. 27.11.1996, S. 5. Die Kommission hat in ihrer Stellungnahme zu dem Entwurf der italienischen Präsidentschaft für eine Änderung der Gemeinschaftsverträge die Konferenz ersucht, "die Aufgabe der Westeuropäischen Union im Hinblick auf ihre Einbeziehung in die Union nach einem vorgegebenen Zeitplan [zu] überprüfen". Vgl. KOM (96) 90, Ziff. 35.

222 Vgl. Ziff. 19 der Entschließung vom 13.3.1996 mit der Stellungnahme des EP zur Einberufung der Regierungskonferenz und zur Bewertung der Arbeiten der Refle-

fenweise Verschmelzung der WEU mit der Europäischen Union ausgesprochen, das Europäische Parlament allerdings ausdrücklich "[u]nter gebührender Beachtung der Sensibilität einiger traditionell neutraler und bündnisfreier Mitgliedstaaten".

Doch auch schon vor einer möglichen Vereinigung beider Organisationen nehmen alle gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten sowie alle mittel- und osteuropäischen Länder, die der Europäischen Union beitreten wollen, in unterschiedlicher Intensität an der Zusammenarbeit im Rahmen der WEU teil. Von den gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten wirken zehn als Mitglieder und fünf als "Beobachter" in der WEU mit[223], während die zehn mit der Europäischen Union verbundenen mittel- und osteuropäischen Länder den Status "assozierter Partner" haben[224]. Die WEU-Mitgliedstaaten, die alle auch Mitglieder der Europäischen Union sind, haben die anderen EU-Mitgliedstaaten in einer dem Unionsvertrag beigefügten Erklärung eingeladen, der WEU beizutreten.

cc) Die Osterweiterung der NATO

Eine Osterweiterung der WEU, die die Folge einer Integration der WEU in die Europäische Union wäre, mag für Rußland noch hinnehmbar sein, wenn man *Korowkin* glaubt, daß Rußland die WEU nicht ernst nimmt[225]. Die eigentlichen Bedenken Rußlands gelten der Osterweiterung der NATO. Diese Problematik kann allerdings kaum von der Frage einer Osterweiterung der WEU getrennt werden, da sich die WEU "als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz" ver-

---

xionsgruppe und Festlegung der politischen Prioritäten des EP im Hinblick auf die Regierungskonferenz, ABl. EG C 96/77.

223 Vgl. *Cahen*, RMC 1996, S. 26.

224 Vgl. die Assoziierungsvereinbarung mit Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn vom 9.5.1994, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1994, S. 896. Auch Slowenien wurde inzwischen assoziierter Partner. Vgl. die Erklärung des Rates der WEU von Ostende am 19.11.1996, Bulletin der Bundesregierung Nr. 104 v. 17.12.1996, S. 1121.

225 *Korowkin*, Europäische Rundschau 2/1995, S. 119.

steht[226] und die WEU-Mitgliedschaft – wie die Praxis zeigt – mit großer Wahrscheinlichkeit die NATO-Mitgliedschaft nach sich zieht: Alle WEU-Mitgliedstaaten sind auch Mitglieder der NATO[227].

Die Erweiterung der NATO nach Osten wird von westlicher Seite kaum noch in Frage gestellt[228], von Rußland hingegen beharrlich abgelehnt[229]. Ein Mitspracherecht Rußlands im Sinne eines Veto oder eines *droit de regard* wird in der NATO-Studie zur Erweiterung des Bündnisses vom September 1995 zurückgewiesen[230]. Die Studie spricht sich auch für ein paralleles Vorgehen bei der Erweiterung von Europäischer Union und NATO aus[231].

b) Die Einbindung Rußlands in die sicherheitspolitische Zusammenarbeit des Westens

In dieser Situation, die geprägt ist von einer kaum noch lösbaren Verknüpfung zwischen der Erweiterung der Europäischen Union und den Er-

---

226 Vgl. die dem Unionsvertrag beigefügten Erklärungen zur Westeuropäischen Union. Die Bundesregierung spricht in ihrer Antwort auf die Große Anfrage (Anm. 24) von der "Scharnierfunktion", die die WEU zwischen der Europäischen Union und der NATO zu erfüllen habe (S. 39).

227 Vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung (Anm. 24), S. 43, nach der "die Vollmitgliedschaft in der WEU mit einer militärischen Beistandsgarantie verbunden ist, die nur über die NATO eingelöst werden kann. Die WEU-Mitgliedschaft setzt deshalb auch die Mitgliedschaft in der NATO voraus".

228 Vgl. aber *Holtbrügge*, Osteuropa 1996, S. 544: Ein NATO-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder verliere aufgrund sicherheitspolitischer Bedenken Rußlands an Wahrscheinlichkeit.

229 Zu den Gründen aus russischer Sicht vgl. den Artikel des Präsidenten des Instituts für strategische Analysen in Moskau *Konowalow*, FAZ v. 12.12.1996, S. 16. Zusammenfassend *Walter*, Osteuropa 1996, S. 741-757.

230 Vgl. Kapitel 1 Ziff. 7 der Studie. Die NATO-Studie ist auszugsweise abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 1379-1386.

231 Ebenso die Neue Transatlantische Agenda, unterzeichnet von dem amerikanischen Präsidenten *Clinton* und dem Kommissionspräsidenten *Santer* am 3.12.1995 in Madrid, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, S. 763-768 (hier: 763).

weiterungen von WEU und NATO[232], sind die Organe der Europäischen Union bemüht, die Sicherheitsinteressen Rußlands in ihre Planung einzubeziehen, um russische Bedenken gegen eine Osterweiterung der NATO zu zerstreuen[233]. Dies soll vor allem durch Dialog und partnerschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der bestehenden Mechanismen geschehen[234].

Als Forum für den Dialog stehen grundsätzlich die im Partnerschaftsabkommen vorgesehenen Mechanismen (Titel II) bereit. Jedoch befürchtet *Borko*, daß sich die Vertreter der Europäischen Union weigern könnten, das Verhältnis zwischen Rußland und der NATO, das nach seiner Auffassung nicht im Rahmen des Partnerschaftsabkommens angesiedelt ist, zum Gegenstand des politischen Dialogs zu machen[235]. Diese Sicht erscheint aber zu pessimistisch. Die aufgezeigten rechtlichen und faktischen Verknüpfungen zwischen Europäischer Union, WEU und NATO rechtfertigen es zweifellos, Probleme der NATO-Osterweiterung in den für den politischen Dialog vorgesehen Gremien zu diskutieren.

Die Einbindung Rußlands – wie auch der anderen GUS-Staaten und der mittel- und osteuropäischen Länder – in die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten erfolgt im wesentlichen durch zwei Mechanismen: durch den Nordatlantischen Kooperationsrat[236], einem eher formalen Instrument, und durch die "Partnerschaft für den Frieden"[237], einem eher materiellen Instrument. An beiden Kooperationsin-

---

232 Zu dieser Verknüpfung vgl. auch die Bundesregierung (Anm. 24), S. 43, rechte Spalte, lit. b).

233 Vgl. EU-Strategie (Anm. 39), Punkt "Sicherheitsfragen"; Mitteilung EU-Rußland (Anm. 38), Ziff. 4.2.1.

234 EU-Strategie (Anm. 39), Punkt "Sicherheitsfragen".

235 *Borko*, S. 27.

236 Die konstituierende Sitzung fand am 20.12.1991 in Brüssel statt. Vgl. die Erklärung vom selben Tag, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1992, S. 249-251, sowie das Arbeitsprogramm des NAKR, abgedruckt in: Europe Documents No. 1765 v. 12.3.1992.

237 Vgl. die Einladung der NATO-Mitgliedstaaten an die im NAKR beteiligten Staaten und andere KSZE-Länder vom 11.1.1994, das Rahmendokument über die Partnerschaft für den Frieden zu unterzeichnen. Einladung und Rahmendokument in deutscher Übersetzung abgedruckt in: EA 1994, D 132 – D 134.

strumenten, deren Zusammenführung erwogen wird[238], nimmt Rußland teil[239].

In der Partnerschaft für den Frieden sollen Staaten zusammengeführt werden, deren Aussicht auf einen NATO-Beitritt von unterschiedlicher Qualität ist. Für die mittel- und osteuropäischen Länder, die mit der Europäischen Union verbunden sind, beinhaltet die PfP eine konkrete Beitrittsperspektive[240], für andere Staaten, insbesondere für Rußland, soll sie als Ersatz für die NATO-Mitgliedschaft gelten[241].

Es erscheint immerhin bemerkenswert, daß eine NATO-Mitgliedschaft Rußlands offenbar eher in Betracht gezogen wird als dessen Mitgliedschaft in der Europäischen Union[242]. Um eine realistische Perspektive, auf der die gegenwärtige Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland aufbauen könnte, handelt es sich hierbei jedoch nicht. Deshalb werden andere Wege gesucht, um das Ziel einer NATO-Osterweiterung bei gleichzeitig entspannten und konstruktiven Beziehungen zu Rußland verwirkli-

---

238 Vgl. das Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 30.5.1995 in Noordwijk aan Zee, deutsche Übersetzung in: Internationale Politik 8/1995, S. 105-112, Ziff. 3 a.E. Zum Verhältnis zwischen NAKR und PfP vgl. auch den Bericht über "Die Erweiterung der Allianz" des Ausschusses für Verteidigung und Sicherheit der NAV vom November 1994, deutsche Übersetzung in: Internationale Politik 2/1995, S. 82-99 (Ziff. 15): Viele Beobachter betrachteten das PfP-Konzept "als eine Art alten NAKR in neuer Schreibweise".

239 Schon die konstituierende Sitzung des NAKR fand unter Beteiligung eines Vertreters der UdSSR/Rußlands statt. Das Rahmendokument über die Partnerschaft für den Frieden unterzeichnete Rußland am 22.6.1994 (vgl. AdG 1994, S. 39059), ein Individuelles Partnerschaftsprogramm NATO-Rußland wurde am 31.5.1995 gebilligt (vgl. NATO Brief 1995, S. 35).

240 Vgl. *Rühl*, EA 1994, S. 101.

241 Zu diesem "Januscharakter" der PfP *Schmidt*, Außenpolitik 1996, S. 219/221.

242 Der amerikanische Präsident *Clinton* soll in einem Brief an *Jelzin* eine spätere NATO-Mitgliedschaft Rußlands in Aussicht gestellt haben. Hierzu näher *Schütze*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 928; *Borawski*, International Affairs 1995, S. 234 f.; *Rühl*, EA 1994, S. 108. Auch *Jelzin* hat dieses Thema bei der konstituierenden Sitzung des NAKR angesprochen. Vgl. Europe No. 5635 v. 21.12.1991, S. 3.

chen zu können, eine Aufgabe, die der Quadratur des Kreises gleichzukommen scheint[243].

Der EU-Aktionsplan sprach sich für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit mit Rußland bei der Ausarbeitung des Sicherheitsmodells für das Europa des 21. Jahrhunderts mit Blick auf den OSZE-Gipfel im Dezember 1996 aus[244]. Auf diesem Gipfel, der am 2./3. Dezember in Lissabon stattfand, erklärten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten, sie wollten die "Entwicklung einer Charta für Europäische Sicherheit" prüfen[245]. Ob sich in einer solchen Charta die Erweiterungswünsche der NATO und die Sicherheitsinteressen Rußlands in Einklang bringen lassen, wird die Zukunft erweisen.

V. Zusammenfassung

- Die Europäische Union verfolgt gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion eine parallele Strategie:
  (a) Jene sollen in die Europäische Union aufgenommen werden, diese sollen wirtschaftlich und politisch stärker an die Union angebunden werden.
  (b) Mit jenen werden Assoziierungsabkommen, mit diesen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen.
  (c) Jene werden durch das PHARE-Programm, diese durch das TACIS-Programm unterstützt.

  Durch dieses parallele Vorgehen soll das Entstehen neuer Trennungslinien verhindert werden.
- Die Gemeinschaftsorgane messen der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Rußland für die Stabilität in Europa und in der ganzen Welt größte Bedeutung bei. Dies findet in einer stattlichen Anzahl von Dokumenten – vor allem in der Mitteilung EU-Rußland, in der EU-Strategie und im EU-Aktionsplan sowie im Partner-

---

243 So *Schütze*, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 925.

244 Vgl. Anm. 41, Abschnitt IV des EU-Aktionsplans.

245 Vgl. FAZ v. 4.12.1996, S. 2.

schaftsabkommen selbst – Ausdruck. Diese Dokumente lassen die Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland erkennen.

- Das Partnerschaftsabkommen begründet Beziehungen bisher nicht gekannter Intensität zwischen der Europäischen Union und Rußland. Bis zu seinem Inkrafttreten bilden das Interimsabkommen von 1995 und das noch mit der UdSSR geschlossene Handelsabkommen von 1989 die wesentliche vertragliche Grundlage für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland. Ein Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens ist vor einer Einbeziehungen der neuen EU-Mitgliedstaaten Finnland, Österreich und Schweden nicht zu erwarten.
- Die Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland ist auf die Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses und die Stabilisierung demokratischer Institutionen gerichtet. Sie entfaltet sich im wesentlichen in fünf Bereichen: Politischer Dialog, Demokratie und Menschenrechte, wirtschaftliche Zusammenarbeit, finanzielle Zusammenarbeit, sicherheitspolitische Zusammenarbeit.
- Der im Partnerschaftsabkommen vorgesehene politische Dialog soll auf höchster Ebene zwischen dem Präsidenten des Rates der Europäischen Union und dem Präsidenten der Kommission einerseits und dem russischen Präsidenten andererseits stattfinden. Diese Regelung erscheint aus mehreren Gründen als inkonsistent. Insbesondere wäre der Vorsitzende des Europäischen Rates besser als der Vorsitzende des Rates der Europäischen Union geeignet gewesen, für die Seite der EU-Mitgliedstaaten auf höchster Ebene am politischen Dialog teilzunehmen.
- Die Achtung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte zählt zu den Grundlagen der Beziehung zwischen der Europäischen Union und Rußland. Die Europäische Union hat Rußland vertraglich auf die Achtung dieser Grundsätze verpflichtet. Bei einer Verletzung dieser Grundsätze ist sie bereit, die vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen.
- Aus russischer Sicht stehen die wirtschaftlichen Vorteile der Beziehung zur Europäischen Union im Vordergrund. Rußland war deshalb

in den Bereichen der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte zu Konzessionen bereit.

- Das Partnerschaftsabkommen beruht im Bereich der wirtschaftlichen Freiheiten im wesentlichen auf dem Grundsatz der Meistbegünstigung. Das Abkommen enthält Regelungen im Bereich der Niederlassung von Gesellschaften, des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs durch Gesellschaften sowie des Kapitalverkehrs. Die Freizügigkeit von Personen, insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit, ist jedoch aus dem Abkommen ausgeklammert worden.
- Das Partnerschaftsabkommen fördert die Eingliederung Rußlands in die Weltwirtschaft, indem es schon vor einem Beitritt Rußlands zur WTO, der von der Europäischen Union unterstützt wird, Vorschriften des GATT für anwendbar erklärt.
- Die Anpassung russischer Normen an internationale Normen und an die Normen des EG-Binnenmarkts zählt zu den wichtigsten Bedingungen für einen Erfolg des wirtschaftlichen Reformprozesses.
- Das Partnerschaftsabkommen fördert auch die regionale Zusammenarbeit, insbesondere zwischen Rußland und den GUS-Staaten. Dadurch soll die im Vergleich zu den mittel- und osteuropäischen Ländern geringere Intensität der Anbindung jener Staaten an die Europäische Union kompensiert werden.
- Die finanzielle Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Rußland ist im Partnerschaftsabkommen grundsätzlich auf technische Hilfe beschränkt; sie erfolgt durch das TACIS-Programm. Aber auch soweit das TACIS-Programm über die Gewährung technischer Hilfe hinausgeht, kann Rußland aufgrund des Partnerschaftsabkommens Hilfe beanspruchen.
- Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union hat für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Rußland Bedeutung. Zwar besteht gegenwärtig zwischen einem Beitritt zur Europäischen Union und einer Mitgliedschaft in WEU und NATO kein notwendiger rechtlicher Zusammenhang; jedoch sind die faktisch und rechtlich zwischen den drei Organisationen bestehenden

Verknüpfungen so eng, daß eine isolierte Betrachtung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht sinnvoll ist.

- Die Osterweiterung der NATO wird von Rußland abgelehnt. Die Strategie der Europäischen Union ist darauf gerichtet, den Sicherheitsinteressen Rußlands Rechnung zu tragen. Hierfür kann eine "Charta für Europäische Sicherheit", wie sie auf dem OSZE-Gipfel im Dezember 1996 in Lissabon vorgeschlagen wurde, den geeigneten Rahmen bieten.

Literaturverzeichnis

Alexandrova, Olga / Vogel, Heinrich, Rußlands Politik gegenüber dem "nahen Ausland" – Restauration vor Konsolidierung, EA 1994, S. 132-140.

Allison, Graham / Kaiser, Karl / Karaganov, Sergej, Hin zu einer neuen Gemeinschaft demokratischer Nationen, Internationale Politik 11/1996, S. 43-48.

Altmann, Franz-Lothar, Chancen und Perspektiven der regionalen Kooperation in Ostmitteleuropa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993, S. 417-431.

Baldwin, Richard E., Osterweiterung der Europäischen Union, Internationale Politik 6/1995, S. 27-34.

Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993.

Bogdandy, Armin von / Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, EuR 1996, S. 3-25.

Borawski, John, Partnership for Peace and beyond, International Affairs 1995, S. 233-246.

Borko, Jurij, Rußland und die Europäische Union (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 36-1996), Köln 1996.

Breier, Siegfried, in: Lenz, Carl Otto (Hrsg.), EG-Vertrag - Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1994, Vorbem. Art. 145-154.

Brown, Bess A., Die Angst Zentralasiens vor dem russischen Bären, Internationale Politik 11/1995, S. 51-56.

Brzezinski, Zbigniew, Die übereilte Partnerschaft, EA 1994, S. 123-131.

Cahen, Alfred, L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en oevre de la future défense commune de l'Union européenne, RMC 1996, S. 21-35.

Czaplinski, Wladyslaw, Rechtliche Probleme des Europaabkommens und des Beitritts Polens zur Europäischen Union (Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht - Vorträge und Berichte Nr. 63), Bonn 1995.

Dörr, Oliver, Die Inkorporation als Tatbestand der Staatensukzession, Berlin 1995.

Duke, Simon, The Second Death (or the Second Coming?) of the WEU, JCMS 1996, S. 167-190.

Eekelen, Willem van, Security and the IGC, CEPS Review 1/1996, S. 13-17.

Eichwede, Wolfgang, Stabilität in Widersprüchen? – Rußlands Wirklichkeiten 1996, Osteuropa 1996, S. 843-854.

Fahrner, Andreas R., Die Streitkräfte als Faktor der russischen Politik, Internationale Politik 11/1995, S. 31-38.

Forschungsgruppe Europa, Europas neue Ostpolitik, Internationale Politik 10/1996, S. 59-64.

Gazzini, Tarcisio, Considerations on the Conflict in Chechnya, HRLJ 1996, S. 93-105.

Geiger, Rudolf, EG-Vertrag – Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Aufl., München 1995.

Goulden, Sir John, Die Rolle der WEU im neuen strategischen Umfeld, NATO Brief 5/1996, S. 21-24.

Gröne, Detlev, Die Europäische Politische Zusammenarbeit (1970 – 1991), 2. Aufl., Rheinfelden / Berlin 1995.

Halbach, Uwe, Krieg im inneren Ausland – Zum historischen Hintergrund des Tschetschenien-Konflikts, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 169-179.

Harnier, Otto, in: Groeben, Hans von der / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.), Kommentar zum EWG-

Vertrag, 4. Aufl., Baden-Baden 1991, Kommentierung zu Art. 146 EWG-Vertrag.

Höhmann, Hans-Hermann / Meier, Christian, Vor und nach dem Wahlsieg Jelzins: Zur Perspektive westlicher Zusammenarbeit mit Rußland, Außenpolitik 1996, S. 264-274.

Höhmann, Hans-Hermann / Meier, Christian, Der G7-Gipfel von Halifax und die westliche Unterstützung für Rußland und Ukraine, Außenpolitik 1996, S. 53-60.

Holtbrügge, Dirk, Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, Osteuropa 1996, S. 537-547.

Holtbrügge, Dirk, Westliche Hilfsmaßnahmen für Rußland – vor dem Offenbarungseid?, Osteuropa Wirtschaft 1994, S. 153-164.

Jopp, Mathias, Reformziel Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU, in: ders. / Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 41-58.

Karaganov, Sergej, Rußland und das "nahe Ausland", Internationale Politik 5/1995, S. 10-16.

Kinkel, Klaus, Partner im Wandel – Deutsche Außenpolitik und die GUS-Staaten, Internationale Politik 10/1996, S. 54-58.

Konowalow, Alexander, Warum Rußland sich einer Nato-Erweiterung widersetzt, FAZ v. 12. Dezember 1996, S. 16.

Korowkin, Wladimir, Konzeptlosigkeit der Europäischen Union – Aus russischer Sicht, Europäische Rundschau 2/1995, S. 117-126.

Korowkin, Wladimir, Rußland und andere GUS-Staaten, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, S. 399-404.

Korowkin, Wladimir, Wiedererwachen imperialer Politik? – Rußland und die GUS, Internationale Politik 11/1995, S. 19-24.

Leipold, Helmut, Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse, Außenpolitik 1995, S. 126-135.

Magenheimer, Heinz, Sicherheitspolitik und Machtgestaltung in Europa, Aus Politik und Zeitgeschichte 1995, B 6, S. 3-12.

Neuwahl, Nanette A., Shared Powers or Combined Incompetence? More on Mixity, CML Rev. 1996, S. 667-687.

Nötzold, Jürgen, Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten, Außenpolitik 1995, S. 13-22.

Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, EuR 1996, S. 137-144.

Piehl, Ernst, Die Heranführung von Mittel- und Osteuropa: Zwischenbilanz und Ausblick, in: Klaus Löffler (Hrsg.), Europäisches Parlament und EU-Erweiterungen (Europa-Dossier Nr. 3), 1995, S. 145-153.

Piepenschneider, Melanie, Die Positionen der Mitgliedstaaten und EU-Organe im Überblick: Standpunkte, Spielmaterial und Sprengsätze, in: Jopp, Mathias / Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 75-100.

Rahr, Alexander, Zukunftsperspektive "Slawische Union", Internationale Politik 11/1995, S. 13-18.

Reinisch, August / Hafner, Gerhard, Staatensukzession und Schuldenübernahme beim "Zerfall" der Sowjetunion, Wien 1995.

Ress, Georg, Ist die Europäische Union eine juristische Person?, EuR - Beiheft 2 - 1995, S. 27-40.

Rhein, Eberhard, Besser als ihr Ruf: die EU-Außenpolitik, Internationale Politik 3/1996, S. 55-58.

Royen, Christoph, Die "Visegrád"-Staatengruppe: Zu früh für einen Nachruf, EA 1994, S. 635-642.

Rühl, Lothar, Jenseits der "Partnerschaft für den Frieden" – Eine neue Demarkationslinie durch Europa?, EA 1994, S. 101-108.

Sabelnikov, Leonid, Russia on the way to the World Trade Organization, International Affairs 1996, S. 345-355.

Santer, Jacques, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union: Wie läßt sich der Fahrplan für 1996 einhalten?, NATO Brief 11/1995, S. 3-9.

Schilling, Walter, Rückkehr des Imperialismus im Kaukasus?, Internationale Politik 11/1995, S. 45-50.

Schmidt, Peter, Deutsche Sicherheitspolitik im Rahmen von EU, WEU und NATO, Außenpolitik 1996, S. 211-222.

Schneider, Eberhard, Moskaus Entschluß zum Tschetschenien-Krieg, Außenpolitik 1995, S. 155-165.

Schneider, Klaus, Die Politik der EG gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993, S. 363-382.

Schröder, Frank, Kapitalbildung und Kapitalallokation in den zentraleuropäischen Reformstaaten und in Rußland, Diss. Speyer 1996.

Schroeder, Friedrich-Christian, Die Rechtsordnung Rußlands und die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 347), Saarbrücken 1996.

Schröder, Hans-Henning, Wer regiert Rußland?, Blätter für deutsche und internationale Politik 1996, S. 1331-1338.

Schütze, Walter, Sackgasse oder Königsweg? – Die Osterweiterung der NATO, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 924-935.

Schweisfurth, Theodor, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), ZaöRV 1992, S. 541-702.

Schweisfurth, Theodor, Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR, ArchVR 1994, S. 99-129.

Schweisfurth, Theodor, Das Recht der Staatensukzession – Die Staatenpraxis der Nachfolge in völkerrechtliche Verträge, Staatsvermögen, Staatsschulden und Archive in den Teilungsfällen Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien, in: BerDGVR Nr. 35 (1996), S. 49-233.

Schweitzer, Michael, in: Grabitz Eberhard / Hilf, Meinhard (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, München, Loseblatt, Kommentierung zu Art. 146, Art. 147 EGV (Stand: EL 8 Mai 1995).

Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar, Europarecht, 5. Aufl., Neuwied u.a. 1996.

Simon, Gerhard, Das Ende der Sowjetunion. Ursachen und Zusammenhänge, Außenpolitik 1996, S. 9-21.

Tebbe, Gerd, Die "Ostpolitik" der Europäischen Union, in: Torge Hamkens / Christina Röttgers (Hrsg.), Reform der EU – Mit oder ohne Mittel- und Osteuropa?, Ergebnisse der ELSA Summer Law School 1995, Köln 1996, S. 41-47.

Timmermann, Heinz, Die Europäische Union und Rußland – Dimensionen und Perspektiven der Partnerschaft, integration 1996, S. 195-207.

Timmermann, Heinz, Die Europäische Union und Rußland – Voraussetzungen und Perspektiven für Partnerschaft und Kooperation, Blätter für deutsche und internationale Politik 1995, S. 286-298.

Toledano Laredo, Armando, L'Union européenne, l'ex-Union Soviétique et les pays de l'Europe centrale: Un aperçu de leurs accords, CDE 1994, S. 543-562.

Verdross, Alfred / Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984.

Walter, Franz, Rußland und die NATO-Osterweiterung, Osteuropa 1996, S. 741-757.

Williams, Paul R., The Treaty Obligations of the Successor States of the Former Soviet Union, Yugoslavia, and Czechoslovakia: Do they Continue in Force?, Denv. J. Int'l L. & Pol'y 1994, S. 1-42.

Winkelmann, Ingo, Innerstaatliche Kompetenzverteilung bei Vertragsschlüssen in Angelegenheiten der Europäischen Union – Zur Nichtbeachtlichkeit der Lindauer Absprache im Anwendungsbereich von Art. 23 n.F. GG, DVBl. 1993, S. 1128-1136.

Zoller, Elisabeth, in: Vlad Constantinesco / Robert Kovar / Denys Simon (Hrsg.), Traité sur l'Union européenne - Commentaire article par article, Paris 1995, Kommentierung von Titel V EUV.

Anhang 1

Abkommen vom 24. Juni 1994 über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits

*- Inhaltsverzeichnis -**

Artikel 1 [Ziel der Partnerschaft]**

Titel I: Allgemeine Grundsätze

Artikel 2 - 5

Titel II: Politischer Dialog

Artikel 6 - 9

Titel III: Warenverkehr

Artikel 10 - 21

Artikel 22: Handel mit Kernmaterial

Titel IV: Bestimmungen über Geschäftsbedingungen und Investitionen

Kapitel I: Arbeitsbedingungen

Artikel 23

Artikel 24: Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit

Artikel 25 - 27

Kapitel II: Bedingungen für die Niederlassung und die Geschäftstätigkeit von Gesellschaften

Artikel 28 - 35

Kapitel III: Grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr

Artikel 36 - 43

Kapitel IV: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 44 - 51

---

* Inhaltsverzeichnis erstellt auf der Grundlage von BR-Drs. 597/96.

** Überschrift hinzugefügt.

Titel V: Zahlungen und Kapital

Artikel 52

Titel VI: Wettbewerb, Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums, Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gesetzgebung

Artikel 53: Wettbewerb

Artikel 54: Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums

Artikel 55: Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Gesetzgebung

Titel VII: Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Artikel 56

Artikel 57: Industrielle Zusammenarbeit

Artikel 58: Investitionsförderung und Investitionsschutz

Artikel 59: Öffentliches Auftragswesen

Artikel 60: Normen und Konformitätsprüfung; Verbraucherschutz

Artikel 61: Bergbau und Rohstoffe

Artikel 62: Wissenschaft und Technik

Artikel 63: Allgemeine und berufliche Bildung

Artikel 64: Agrar- und Ernährungswirtschaft

Artikel 65: Energie

Artikel 66: Nuklearsektor

Artikel 67: Raumfahrt

Artikel 68: Bauwirtschaft

Artikel 69: Umwelt

Artikel 70: Verkehr

Artikel 71: Postdienste und Telekommunikation

Artikel 72: Finanzdienstleistungen

Artikel 73: Regionalentwicklung

Artikel 74: Zusammenarbeit im sozialen Bereich

Artikel 75: Fremdenverkehr

Artikel 76: Kleine und mittlere Unternehmen

Artikel 77: Kommunikations-, Informatik- und Informationsinfrastruktur

Artikel 78: Zoll

Artikel 79: Zusammenarbeit im Bereich der Statistik
Artikel 80: Wirtschaftswissenschaften
Artikel 81: Geldwäsche
Artikel 82: Drogen
Artikel 83: Zusammenarbeit im Bereich der Regelung des Kapitalverkehrs und der Zahlungen in Rußland

Titel VIII: Zusammenarbeit bei der Verhütung von Straftaten
Artikel 84

Titel IX: Kulturelle Zusammenarbeit
Artikel 85

Titel X: Finanzielle Zusammenarbeit
Artikel 86 - 89

Titel XI: Institutionelle, allgemeine und Schlußbestimmungen
Artikel 90 - 112

Anhänge und Protokolle*

Anhang 1	Nicht bindendes Verzeichnis der den Nachfolgestaaten der UdSSR von Rußland gewährten Vorteile in Bereichen, die unter dieses Abkommen fallen (Stand Januar 1994)
Anhang 2	Ausnahmeregelungen zu Artikel 15 (mengenmäßige Beschränkungen)
Anhang 3	Vorbehalte der Gemeinschaft gemäß Artikel 28 Absatz 2
Anhang 4	Vorbehalte Rußlands gemäß Artikel 28 Absatz 3
Anhang 5	Grenzüberschreitende Dienstleistungen - Verzeichnis der Dienstleistungen, für die die Vertragsparteien die Meistbegünstigung gewähren
Anhang 6	Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit Finanzdienstleistungen
Anhang 7	Finanzdienstleistungen

*** Nach Art. 108 PKA sind diese Anhänge und Protokolle Bestandteil des Abkommens.

Anhang 8	Bestimmungen im Zusammenhang mit den Artikeln 34 und 38
Anhang 9	Übergangszeit für die Wettbewerbsbestimmungen und die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen
Anhang 10	Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums gemäß Artikel 54
Protokoll 1	über die Einsetzung einer Kontaktgruppe für Kohle und Stahl
Protokoll 2	über Amtshilfe zur Einhaltung des Zollrechts

Anhang 2

2. Strategie für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland

2.2.1. Der Rat hat am 20. November die nachstehenden Schlußfolgerungen angenommen:

„Gute Beziehungen zwischen der Europäischen Union *und einem demokratischen Rußland sind von wesentlicher* Bedeutung für die Stabilität in Europa. Die Europäische Union strebt daher eine dauerhafte Partner*schaft mit Rußland an, um den demokratischen und* wirtschaftlichen Reformprozeß zu fördern, die Achtung der Menschenrechte zu stärken sowie Frieden, Stabilität und Sicherheit zu konsolidieren, damit in Europa keine neuen Trennungslinien entstehen und die volle Integration Rußlands in die Gemeinschaft der freien und demokratischen Nationen verwirklicht wird. Das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit stellt eine solide Grundlage dar, auf der solche Beziehungen mit Rußland aufgebaut werden können.

Die Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur muß den umfassenden, unteilbaren und kooperativen Charakter der Sicherheit in Europa und die volle Anerkennung der Stellung, die Rußland darin einnimmt, widerspiegeln.

Zu diesem Zweck nimmt die Europäische Union im Zusammenhang mit den vier Themenbereichen, die in den Schlußfolgerungen des Rates vom 17. Juli 1995 dargelegt sind, folgende Komponenten in ihr gemeinsames *Konzept für die Beziehungen zu Rußland auf:*

Beitrag zu Rußlands demokratischen Reformen

☐ Anhaltende Unterstützung der Weiterentwicklung der Demokratie, des Rechtsstaates und des Pluralismus in Rußland;

☐ Förderung eines soliden und unabhängigen Gerichtswesens und Ausbau der Medienfreiheit;

☐ frühzeitiger Beitritt Rußlands zum Europarat.

Die Europäische Union könnte zur Erreichung dieser Ziele mit folgenden Maßnahmen beitragen:

☐ regelmäßige Konsultationen und technische Hilfe in den obengenannten Bereichen;

☐ aktive Förderung von individuellen Kontakten und Austauschbeziehungen auf allen Ebenen;

☐ Unterstützung regionaler Zusammenarbeit in zahlreichen Bereichen;

☐ Überwachung der russischen Parlaments- und Präsi*dentschaftswahlen;*

☐ Unterstützung des russischen Beitritts zum Europarat.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Die Europäische Union sollte folgendes fördern:

☐ die unumkehrbare Konsolidierung der wirtschaftlichen Reformen in Rußland, die durch Wirtschafts*wachstum und kontinuierliche Hebung des Lebensstan*dards die Stabilität in der russischen Gesellschaft fördern und die Demokratie in diesem Land stärken wird;

☐ die Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen und seinen möglichst baldigen Beitritt zur WTO und im Anschluß daran zu anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen, denen Rußland bislang noch nicht angehört;

☐ die Entwicklung von Handel, Investitionen und harmonischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Parteien auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Prinzipien im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf beiden Seiten;

☐ die im Abkommen über *Partnerschaft und Zusam*menarbeit vorgesehene Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für die künftige Einführung einer Freihandelszone zwischen der Gemeinschaft und Rußland, die im wesentlichen den gesamten gegenseitigen Warenhandel erfaßt, sowie der Voraussetzungen für die Einführung der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und des freien grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs;

☐ die schrittweise Integration Rußlands in einen größeren europäischen Kooperationsraum;

☐ regionale Zusammenarbeit zwischen Rußland und seinen Nachbarländern in Übereinstimmung mit den OSZE-Grundsätzen;

☐ die Durchführung solider, in Zusammenarbeit mit dem IWF konzipierter gesamtwirtschaftlicher Maßnahmen durch Rußland;

☐ die Beachtung international festgelegter Sicherheitskriterien für Nuklearanlagen durch Rußland;

☐ die Verbesserung des Umweltschutzes in Rußland nach dem *Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung;*

☐ die Ergänzung und Konsolidierung des in Rußland bestehenden rechtlichen Rahmens für Wirtschaftstätigkeiten, wobei zugleich die russischen Rechtsvorschriften schrittweise denen der Union angeglichen werden sollten.

Methoden

☐ Möglichst baldige Anwendung des Interimsabkommens sowie des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und Fortführung der Zusammenarbeit in den in diesen Abkommen vorgesehenen spezifischen Bereichen;

☐ Aushandlung und Abschluß neuer bilateraler Übereinkünfte, die im Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vorgesehen sind. Solche Übereinkünfte sollten der Intensivierung der Handelsverbindungen und der Zusammenarbeit mit Rußland bei seiner Umstellung auf eine Marktwirtschaft dienen;

☐ besondere Aufmerksamkeit sollte der Verbesserung des Marktzugangs in bestimmten Sektoren wie den Finanzdienstleistungen geschenkt werden;

☐ *Unterstützung für Rußlands Bemühungen, die Bedingungen* für den Beitritt zur WTO und zu anderen internationalen Organisationen, in denen das Land noch nicht Mitglied ist, zu erfüllen;

☐ Durchführung von Studien, um die Hindernisse zu ermitteln, die einer Ausweitung der Handels- und Investitionsströme im Wege stehen. Eine Reihe von Fragen bedarf der Klärung, an erster Stelle die Frage nach den Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und die Frage nach der erforderlichen Angleichung der Rechtsvorschriften *und zwar sowohl im* Hinblick auf eine Mitgliedschaft Rußlands in der WTO als auch in bezug auf die Bestimmungen des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit, die sich auf die mögliche Errichtung einer Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und Rußland beziehen. Rußlands Fortschritte auf dem Weg zur Marktwirtschaft sollten regelmäßig überprüft werden;

☐ Verbesserung des über die bestehenden Kanäle laufenden beiderseitigen Dialogs über Handels- und Investitionsfragen;

☐ Fortsetzung der Unterstützung der Wirtschaftsreformen Rußlands durch die Aktion TACIS, die stärker hervorgehoben werden sollte;

☐ Ausbau der regionalen Zusammenarbeit mit Rußland in der Ostsee- und der Barentssee-Region sowie in der Region des Schwarzen Meeres.

Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

Die Europäische Union sollte die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres und damit auch die Ziele des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit fördern.

Sicherheitsfragen

Die Europäische Union sollte für Transparenz bei den westeuropäischen *Sicherheitsbeschlüssen insbesondere* hinsichtlich der Erweiterung sorgen, die Bedenken Rußlands berücksichtigen, bestehende Mißverständnisse ausräumen und Rußland erneut versichern, daß diese Beschlüsse seine Sicherheit nicht beeinträchtigen, sondern zu mehr Sicherheit in ganz Europa führen werden. Dieses Ziel ist so zu verfolgen, daß sowohl die volle Autonomie der westeuropäischen Sicherheitsstrukturen bei Beschlüssen über ihre institutionelle Entwicklung und etwaige Erweiterung als auch das in OSZE-Dokumenten anerkannte souveräne Recht eines jeden Staates, über seine eigenen Sicherheitsvorkehrungen frei zu bestimmen, respektiert werden.

Diese Ziele könnten durch Maßnahmen folgender Art erreicht werden:

☐ Ausbau einer offenen, stabilen und soliden Beziehung im Rahmen der bestehenden Mechanismen, die durch Dialog und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Union und Rußland im Bereich der Sicherheit einschließlich relevanter Aspekte der Abrüstung, der *Nichtverbreitung, der Waffenexportkontrollen sowie der* Konfliktvermeidung und des Konfliktmanagements geprägt ist;

☐ gemeinsame Prüfung der Durchführbarkeit von Initiativen zu Fragen von gemeinsamem Interesse im *Bereich der Sicherheit und der Abrüstung und in bezug* auf neue Herausforderungen (wie die Bekämpfung des illegalen Handels mit spaltbarem Material, die Zusammenarbeit in Fragen der Nichtverbreitung usw.);

☐ Lenkung der Aufmerksamkeit Rußlands auf sicher*heitsrelevante Vorhaben, die für Hilfsprogramme der* Europäischen Union in Betracht kommen (Umstellung der Rüstungsindustrie, nukleare Sicherheit usw.);

☐ Zusammenarbeit bei der Erstellung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für das Europa des 21. Jahrhunderts. Gegebenenfalls könnten dabei im Rahmen der OSZE gemeinsame Initiativen mit Rußland entwickelt werden;

☐ Ermutigung Rußlands, seine Beteiligung am Nordatlantischen Kooperationsrat und an der Partnerschaft für den Frieden voll zu nutzen und gegebenenfalls Ermutigung zum Ausbau der entstehenden Dialogmöglichkeiten mit der NATO;

☐ Ermutigung Rußlands, sich seine neuen Kontakte mit der WEU voll zunutze zu machen;

☐ Ermutigung Rußlands und der mittel- und osteuropäischen Länder, gutnachbarliche Beziehungen aufrechtzuerhalten und Vereinbarungen über die regionale

Zusammenarbeit gemäß den Normen für internationale Beziehungen zu treffen. Die Europäische Union sollte die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um solche regionalen Initiativen insbesondere im Baltikum und in bezug auf die Folgemaßnahmen zum Stabilitätspakt im Rahmen der OSZE direkt zu unterstützen.

Außenpolitik

☐ Unterstützung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im Gebiet der GUS, wobei die souveränen Rechte zu respektieren sind, und der Entwicklung freiwilliger regionaler und wirtschaftlicher Zusammenarbeit;

☐ Förderung eines konstruktiven Dialogs zwischen Rußland, der Europäischen Union und anderen westlichen Partnern sowie der Zusammenarbeit in internationalen Organisationen;

☐ Förderung der Einbindung Rußlands in friedenserhaltende Maßnahmen in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsätzen und Zielen der OSZE.

Diese Ziele könnten durch Maßnahmen folgender Art erreicht werden:

☐ Durchführung und Weiterentwicklung der vereinbarten politischen Konsultationen auf allen Ebenen einschließlich der höchsten politischen Ebene;

☐ Erfahrungsaustausch in bezug auf auswärtige Angelegenheiten; besonders nützlich wäre in diesem Zusammenhang der Austausch von Erfahrungen hinsichtlich der Konzipierung der Außenpolitik und der Organisation der Außenministerien, z. B. der Rechtsabteilungen;

☐ Entwicklung regelmäßiger Kontakte in geeigneten internationalen Gremien und auf bilateraler Ebene;

☐ Aufwertung der OSZE als eines sehr wichtigen Forums für die Entwicklung eines umfassenden politischen Dialogs mit Rußland.

Der Rat wird auf der Grundlage der vorstehenden Ziele und Prioritäten ein Aktionsprogramm beschließen, in dem die kurz- und langfristigen Maßnahmen, die ergriffen werden können, im einzelnen festgelegt werden.

Anhang 3

3. Aktionsplan der Europäischen Union für Rußland

2.3.1. Der Rat der Europäischen Union hat den nachstehenden Aktionsplan für Rußland am 13. Mai angenommen.

„Die Europäische Union strebt eine solide Partnerschaft mit Rußland an, um den eingeleiteten Prozeß demokratischer und wirtschaftlicher Reformen zu unterstützen, die Achtung der Menschenrechte zu fördern sowie Frieden, Stabilität und Sicherheit zu konsolidieren, in Europa keine neuen Trennungslinien entstehen zu lassen und Rußland in die Gemeinschaft der freien und demokratischen Nationen voll und ganz einzubeziehen. Zu diesem Zweck hat die Europäische Union ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Rußland unterzeichnet und der Rat am 20. November 1995 Schlußfolgerungen zu der Strategie für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland angenommen, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Madrid bestätigt wurden.

Ausgehend von den festgelegten Prioritäten nimmt die Europäische Union den nachstehenden Aktionsplan an.

Es versteht sich von selbst, daß der Aktionsplan eine ständige enge Abstimmung der Aktionen der Europäischen Gemeinschaft, deren wichtigstes Instrument diesbezüglich nach wie vor TACIS ist, mit den Aktionen der Mitgliedstaaten sowie etwaigen Aktionen der übrigen Hauptgeberländer erforderlich macht, damit durch Synergie und Komplementarität ein möglichst effizientes Vorgehen gewährleistet wird.

Die im Rahmen dieses Plans vorgesehenen Aktionen werden erforderlichenfalls einer Überprüfung unterzogen.

I — Beitrag zu Rußlands demokratischen Reformen

☐ Beteiligung an der internationalen Wahlbeobachtung bei den nächsten Präsidentschaftswahlen ausgehend von den positiven Erfahrungen mit der Wahlbeobachtung im Rahmen der Parlamentswahlen vom 17. Dezember letzten Jahres. Diese Aktion wird aus dem TACIS-Demokratieprogramm unterstützt.

☐ Durchführung der Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat betreffend die Angleichung der russischen Rechtsvorschriften an die Normen des Europarates unter besonderer Berücksichtigung der konstitutionellen und rechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit den Verpflichtungen, die Rußland anläßlich seines Beitritts zum Europarat hinsichtlich rechtlicher Reformen eingegangen ist.

☐ Unterstützung der Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament, den Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem russischen Parlament zur weiteren Stärkung der demokratischen Institutionen und des Rechtsstaates.

☐ Unterstützung der interregionalen Zusammenarbeit und der Städtepartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Rußland, insbesondere über das TACIS-Programm „City Twinning".

☐ Unterstützung des Ausbaus der lokalen und regionalen Verwaltung in Rußland durch langfristige Programme zur Stärkung der Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene im gesamten Land.

☐ Fortführung der von der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten organisierten Seminarprogramme für junge Führungskräfte (Parlamentarier, Geschäftsleute, Entscheidungsträger in der Verwaltung usw.) und Journalisten, um vor allem die Aufnahme direkter Kontakte zu den europäischen Institutionen und den westlichen politischen Systemen und Verwaltungen zu ermöglichen und in der Europäischen Union den Wissensstand über Rußland zu verbessern.

☐ Unterstützung der Einrichtungen (vor allem im Rahmen der OSZE und des Europarates), die „Ad-hoc-Seminare" über Menschen- und Minderheitenrechte veranstalten, an denen führende Persönlichkeiten aus Politik, Justiz und Verwaltung teilnehmen können.

☐ Unterstützung der Ausbildung in Rechtsfragen, insbesondere durch Aktivitäten mit Schwerpunkt auf der Ausbildung von Hochschullehrern der Rechtswissenschaft sowie durch Ausbildungs- und Austauschprogramme für Bedienstete der russischen Justizorgane.

II — Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Vertragliche Beziehungen

☐ Durchführung des am 1. Februar 1996 in Kraft getretenen Interimsabkommens, wobei auf die Einhaltung der sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten zu achten ist.

☐ Möglichst rasche Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und baldiger Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten zu diesem Abkommen auf der Grundlage geeigneter Rechtsakte.

☐ Aushandlung und Abschluß neuer bilateraler Abkommen, die im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen vorgesehen sind. Diese Abkommen sollten zum Ausbau der Zusammenarbeit und der Handelsbeziehungen mit Rußland im Rahmen seines Übergangs zur Marktwirtschaft genutzt werden. Der Verbesserung des Marktzugangs in bestimmten Bereichen wie den Finanzdienstleistungen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

☐ Sorgsame Abstimmung der sektorbezogenen Verhandlungen und der handelspolitischen Einzelfragen mit der Gesamtpolitik der Europäischen Union, die in ihrer Strategie zum Ausdruck kommt.

Ausbau der Handelsbeziehungen und Einbindung Rußlands in die Weltwirtschaft

☐ Unterstützung Rußlands — auch über TACIS — bei seinen Bemühungen um die Erfüllung der WTO-Beitrittsbedingungen und die volle Eingliederung in die Weltwirtschaft. In diesem Zusammenhang wird der Gemeinschaft besonders daran gelegen sein, daß Rußland den Verpflichtungen hinsichtlich der Liberalisierung der Handelspolitik nachkommt.

☐ Förderung der Angleichung der russischen Normen an die internationalen Normen und — soweit möglich — an die des Binnenmarktes der Europäischen Union.

☐ Einleitung von Untersuchungen, um zu ermitteln, welche Hemmnisse einer Ausweitung der Handels- und Investitionsströme entgegenstehen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Klärung einer ganzen Reihe von Fragen gewidmet, insbesondere den Auswirkungen auf die Wirtschaft der EU-Mitgliedstaaten und dem notwendigen Grad der Angleichung der Rechtsvorschriften sowohl mit Blick auf den WTO-Beitritt Rußlands als auch — unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens — im Hinblick auf die etwaige Schaffung einer Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und Rußland.

☐ Auf der Grundlage genau definierter Kriterien regelmäßige Evaluierung der von Rußland bei der Einführung der Marktwirtschaft erzielten Fortschritte.

☐ Zusammen mit Rußland Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe „Trade Facts", die Sachinformationen zu spezifischen Handelsfragen zusammenstellen soll, um die Abwicklung der Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Rußland zu erleichtern. Der Rat wird regelmäßig über die Arbeiten dieser Gruppe unterrichtet.

Regionale Zusammenarbeit

☐ Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen Rußland und seinen Nachbarn entsprechend den OSZE-Grundsätzen mittels einer Reihe von Maßnahmen, die auf folgendes abzielen:

— Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Europäischen Union und zwischen den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und den Ländern Mittel- und Osteuropas.

— Ausbau der regionalen Zusammenarbeit mit Rußland im Ostseeraum unter anderem durch die Initiative, mit deren Ausarbeitung die Kommission entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid beauftragt wurde, sowie auch in der Barentssee- und der Schwarzmeer-Region.

— Förderung der Entwicklung der transeuropäischen Verkehrs- und Energienetze zwischen Rußland und seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarn sowie mit der Europäischen Union.

— Weitere selektive Unterstützung bei der Förderung der freiwilligen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Rußland und den mittel- und osteuropäischen sowie den zentralasiatischen Ländern.

Kernenergie und nukleare Sicherheit

☐ Weiterentwicklung der Programme — auch im Rahmen von TACIS — zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Energiecharta sowie zur Reform des Energiesektors unter anderem mit dem Ziel einer Verbesserung der Qualität und der Sicherheit der Energieversorgung der Union (verschiedene Programme sind in der Durchführung begriffen; diese betreffen entweder Rußland und die nächstgelegenen Mitgliedstaaten oder aber ein eher regional ausgerichtetes Umfeld, bei dem die uneingeschränkte Beteiligung Rußlands wünschenswert ist).

☐ Unterstützung bei der Energiepreispolitik unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Internationalen Energie-Agentur, insbesondere zur Ausbildung in den Bereichen Rechnungswesen und Management.

☐ Fortsetzung der Maßnahmen zur Unterstützung Rußlands im Nuklearbereich mit dem Ziel, daß Rußland die Grundsätze der nuklearen Sicherheit, zu denen auf internationaler Ebene ein Konsens erzielt wurde, anwendet; hierbei ist den Ergebnissen des Moskauer Gipfels über nukleare Sicherheit und die Sicherung von Nuklearmaterial Rechnung zu tragen. Diesbezüglich wird die Union insbesondere die Entwicklung einer unabhängigen Regelung für den Nuklearsektor sowie sicherheitstechnische Verbesserungen der Kernenergieanlagen einschließlich kurzfristiger Verbesserungen der Anlagen mit dem größten Risikopotential mit Blick auf eine

möglichst baldige Schließung dieser Anlagen unterstützen. Die Unterstützung der Union wird auch auf die vorbereitenden Arbeiten zur Stillegung von Anlagen abheben, ohne daß die Aspekte im Zusammenhang mit dem Brennstoffkreislauf und der Abfallentsorgung vernachlässigt werden.

☐ Bereitschaft für eine eventuelle Soforthilfe vor Ort, falls dies von Rußland gewünscht werden sollte.

☐ Rußland soll ermutigt werden, das Internationale Übereinkommen über die nukleare Sicherheit zu ratifizieren und den 1993 vorgenommenen Änderungen des Übereinkommens von London, in denen jegliche Versenkung radioaktiver Abfälle untersagt wird, sowie dem Wiener Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie beizutreten.

☐ *Förderung der Zielsetzung eines hohen Sicherheitsstandards im Nuklearbereich und eines ordnungsgemäßen Pipeline-Managements, die neben anderen Faktoren für die Verhütung von Umweltkatastrophen von wesentlicher Bedeutung sind.*

Umweltschutz

☐ Weitere Unterstützung Rußlands im Bereich des Umweltschutzes, ausgehend — was TACIS anbelangt — von den Möglichkeiten der neuen Regelung. In diesem Zusammenhang wird der Institutionenförderung, der Rechtsordnung und der Ausbildung große Bedeutung beigemessen.

Ganz allgemein wird auch der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Umweltverschmutzung in einem grenzüberschreitenden Rahmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

☐ *Umweltschutzaspekte werden bei der Planung und* Durchführung der Hilfsprogramme, insbesondere im Rahmen von TACIS, ebenfalls berücksichtigt.

☐ Den bereits geplanten oder möglichen künftigen Regionalinitiativen, wie beispielsweise der in der Vorbereitungsphase befindlichen Ostsee-Initiative ist ebenfalls die erforderliche Aufmerksamkeit zu widmen.

Modernisierung des Produktionsapparats

☐ *Unterstützung der russischen Unternehmen bei der* Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Diesbezüglich soll für den Einsatz moderner Informationstechnologien geworben und — vor allem über TACIS — die *Ausbildung von Geschäftsleuten und Managern auf die* Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gerichtet werden.

Der Verwirklichung einer wirksamen Sozialpolitik zur Abfederung des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses sollte weiterhin besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

☐ Große Bedeutung ist — unter anderem im Rahmen von TACIS und im Zusammenhang mit den bereits laufenden Maßnahmen der Europäischen Union zur Förderung des Privatisierungsprozesses — auch der Umstrukturierung und Gründung von Unternehmen sowie der Schaffung eines modernen Bankensystems und Kapitalmarktes beizumessen.

☐ Unterstützung Rußlands bei seinen Bemühungen um die Schaffung eines geeigneten Umfelds zur Förderung inländischer und ausländischer Investitionen. In diesem Zusammenhang wird einer zielgerichteten Unterstützung zur Verbesserung des Steuerwesens, zur Einführung moderner Rechnungsführungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften und zum effektiven Rechtsschutz von Investoren besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

☐ Unterstützung der lokalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung in Rußland zur Konsolidierung der Entwicklung hin zu einer Marktwirtschaft im ganzen Land.

☐ Förderung der industriellen Zusammenarbeit beispielsweise dadurch, daß über das „Joint Venture Promotion Scheme" die Gründung von Joint Ventures durch kleine und mittlere Unternehmen der Europäischen Union in Rußland gefördert wird.

☐ Förderung einer aktiveren Wettbewerbspolitik in Rußland zwecks Eindämmung von Monopolen.

☐ Förderung von Kooperationsprogrammen im Bereich Forschung und Entwicklung. Erhaltung des Forschungs- und Entwicklungspotentials Rußlands im Bereich der *Grundlagenwissenschaften und Förderung der Zusammenarbeit in Spitzenbereichen.*

☐ Organisation von Runtischgesprächen zwischen Geschäftsleuten der Europäischen Union und Rußlands zum Ausbau der direkten Kontakte in Bereichen von gemeinsamem Interesse.

Humanitäre Hilfe

☐ Bei Bedarf weiterhin Gewährung humanitärer Hilfe *über die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.* Die Europäische Union wird auf eine geeignete Verknüpfung der humanitären Hilfe mit anderen Formen der Hilfe der Europäischen Union achten.

III — Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

☐ Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels einschließlich der Geldwäsche, und Bekämpfung des Terrorismus. Zusammenarbeit zur Verhinderung der Abzweigung chemischer Grundstoffe,

Zu bekämpfen ist auch die Wirtschaftskriminalität wie Korruption, Nachahmung von Waren und sonstige illegale Geschäfte. Die Zusammenarbeit könnte unter Wahrung der einzelstaatlichen und internationalen Datenschutzvorschriften über einen regelmäßigen Informationsaustausch über ein Netz von Kontaktstellen und die Teilnahme an Seminaren erfolgen.

☐ Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Zusammenarbeit im Bereich der Asyl- und Rückführungspolitik. In diesem Zusammenhang ist der Vorbereitung der Regionalkonferenz, die im Mai 1996 in Genf zum Problem der Flüchtlinge und Vertriebenen in den GUS-Ländern stattfinden wird, und den Folgemaßnahmen dazu Priorität einzuräumen.

☐ *Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe insbesondere mit Hilfe eines Netzes von Kontaktstellen.*

☐ Die Zusammenarbeit in diesen Bereichen wird so durchgeführt, daß es nicht zu Überschneidungen mit den Initiativen des Europarates kommt.

IV — Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit in Europa

☐ Initiativen zur Intensivierung der Kontakte zwischen den spezialisierten Arbeitsgruppen und den russischen Sicherheitsexperten im Rahmen bestehender Mechanismen, unter Einbeziehung relevanter Fragen im Zusammenhang mit der Abrüstung, der Nichtverbreitung, den Waffenexportkontrollen sowie der Konfliktvermeidung und des Konfliktmanagements.

☐ Fortsetzung der Zusammenarbeit mit Rußland bei der Ausarbeitung des Sicherheitsmodells für das Europa des 21. Jahrhunderts mit Blick auf den OSZE-Gipfel, der im Dezember 1996 stattfinden soll.

☐ Initiativen zur Stärkung der Rolle der OSZE in Tschetschenien, wobei vor allem die „Unterstützungsgruppe" in Grosny bei ihrer Tätigkeit im Rahmen ihres Mandats konkret unterstützt und auf die Bedeutung ihrer Funktion bei der Suche nach einer Verhandlungslösung hingewiesen werden soll.

☐ Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit, die gegenwärtig zwischen der Europäischen Union und Rußland im Hinblick auf die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kernmaterial bereits besteht, insbesondere die Umsetzung der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen (9./10. Dezember 1994), wobei den Ergebnissen der Moskauer Konferenz über nukleare Sicherheit und die Sicherung von Nuklearmaterial, vor allem den im Programm zur Verhinderung und Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kernmaterial enthaltenen Gedanken, Rechnung zu tragen ist.

☐ Unterstützung der Bemühungen Rußlands um Erfüllung seiner Verpflichtungen im Bereich der Abrüstung und somit um Einhaltung der entsprechenden internationalen Übereinkünfte, so zum Beispiel Förderung der raschen Ratifizierung des Übereinkommens über chemische Waffen durch Rußland.

☐ Weitere Unterstützung des Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrums (IWTZ-Moskau) durch die Europäische Gemeinschaft.

☐ Fortsetzung der Informationstätigkeit (vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten), in deren Rahmen über die Sicherheitspolitiken in der Europäischen Union informiert werden soll und Übernahme der Schirmherrschaft für Konferenzen und Diskussionsrunden mit russischen Hochschuleinrichtungen.

☐ Vorhaben — insbesondere im Rahmen von TACIS — zur Umstellung der russischen Rüstungsindustrie und zur Umschulung von Personal der sowjetischen Armee sowie zur Neugestaltung der Beziehungen zwischen Zivilleben und Militär. Darüber hinaus könnte auch eine weitere Unterstützung für die Moskauer Schule für politische Studien und für die Vermittlung von Sachwissen über Sicherheitsfragen auf ziviler Ebene in Betracht gezogen werden.

V — Außenpolitik

☐ Verstärkung des politischen Dialogs mit Rußland nach Maßgabe des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens. *In diesem Zusammenhang* Organisation von Sitzungen zwischen russischen Sachverständigen und Arbeitsgruppen der Europäischen Union entsprechend dem jeweiligen Bedarf und auf der Grundlage eines *Programms des jeweiligen Vorsitzes.*

☐ Im Rahmen des politischen Dialogs Durchführung von Konsultationen mit den russischen Gesprächspartnern im Vorfeld wichtiger internationaler politischer Ereignisse.

☐ Erfahrungsaustausch in bezug auf die Handhabung auswärtiger Angelegenheiten, vor allem durch den Austausch von Erfahrungen über die Festlegung der Außenpolitik und die Organisation der Außenministerien, zum Beispiel der Rechtsabteilungen.

☐ Einführung eines Schulungsprogramms über die Europäische Union (institutionelle und rechtliche Strukturen, Entwicklung usw.) für Diplomaten und sonstige russische Führungskräfte mit Hilfe von TACIS und dem Instrumentarium der Mitgliedstaaten (wie den Schulungsprogrammen für Diplomaten).

☐ Stärkere Abstimmung mit Rußland über Fragen der friedlichen Beilegung von Konflikten im Rahmen der OSZE und der UNO.

☐ Aufnahme von Gesprächen mit Rußland über das Konzept und die Praxis der Präventivdiplomatie."

Anhang 4

8. Aktionsplan für Rußland

B4-1099, 1100, 1101, 1102, 1103 und 1112/96

Entschließung zum Aktionsprogramm der Europäischen Union für Rußland

(24. Oktober 1996)

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf seine früheren Entschließungen zur Lage in der Russischen Föderation,

- unter Hinweis auf das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation,

- unter Hinweis auf das Aktionsprogramm der Europäischen Union für Rußland, wie es vom Rat in seiner Sitzung vom 13. Mai 1996 angenommen und vom Europäischen Rat in seiner Sitzung vom 22. Juni 1996 in Florenz bestätigt wurde,

A. in Erwartung der Debatte über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und der Russischen Föderation, die auf der Grundlage eines Berichts seines zuständigen Ausschusses stattfinden wird,

B. in Anbetracht der fortgesetzten Bemühungen der Europäischen Union, eine starke Partnerschaft mit Rußland zu errichten, um den demokratischen und wirtschaftlichen Reformprozeß in der Russischen Föderation zu fördern,

C. in der Erwägung, daß eine solche starke Partnerschaft von größter Bedeutung für die Sicherheit und die Stabilität auf dem gesamten europäischen Kontinent ist,

D. in der Erwägung, daß die Strategie der EU gegenüber Rußland mit Blick auf die nächste Erweiterung der Union um die Länder Mittel- und Osteuropas neu festgelegt werden muß,

E. in der Erwägung, daß der Errichtung einer wahren demokratischen und bürgerlichen Gesellschaft, die die Rechtsstaatlichkeit und die grundlegenden Menschen- und Minderheitenrechte voll respektiert, im Rahmen der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte,

F. in der Erwägung, daß die Europäische Union einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen Reformprozeß in der Russischen Föderation leisten muß, um eine soziale Marktwirtschaft in dem Land zu errichten,

G. zutiefst beunruhigt über die sozialen Auswirkungen der erforderlichen Wirtschaftsreformen in Rußland, die zu einer bedrohlichen Zunahme der sozialen Ausgrenzung und der organisierten Kriminalität geführt haben,

H. unter Hinweis auf das große Ausmaß der Umweltzerstörung in der Russischen Föderation,

1. begrüßt die Bemühungen des Rates, eine starke Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation zu schaffen, und vertritt die Auffassung, daß das Aktionsprogramm für Rußland einen notwendigen Beitrag zur Bildung einer solchen Partnerschaft darstellt;

2. ist der Ansicht, daß das Aktionsprogramm der EU für Rußland ungeachtet der positiv zu wertenden Initiative des Rates der Bedeutung der besonderen Beziehungen nicht gerecht wird, die die Union mit diesem großen Partner anstreben sollte; es sollte deshalb ergänzt und genauer gestaltet werden;

3. fordert den Rat auf, die Möglichkeit einer Weiterentwicklung der Partnerschaft EU-Rußland auf diesem Wege zu prüfen und über das Aktionsprogramm, das eine solide Grundlage für die langfristigen Beziehungen zwischen der EU und Rußland darstellt, hinauszugehen;

4. ist der Ansicht, daß die Errichtung einer wahrhaft demokratischen und bürgerlichen Gesellschaft in der Russischen Föderation, die die Rechtsstaatlichkeit sowie die grundlegenden Menschen- und Minderheitenrechte voll respektiert, ein grundlegender Bestandteil des europäischen Aktionsprogramms für Rußland sein sollte, und fordert die Kommission auf, Rußland dazu zu bewegen, die Todesstrafe abzuschaffen;

5. vertritt die Auffassung, daß angesichts dieses Aktionsprogramms das bestehende Instrumentarium für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Rußland, wie z.B. das TACIS-Programm und die mögliche Ausweitung von Teilen der Programme MEDIA, SOKRATES und TEMPUS auf die Russische Föderation, im Hinblick auf seine Eignung als Beitrag zum wirtschaftlichen und demokratischen Reformprozeß in der Russischen Föderation überprüft werden sollte;

6. fordert die Kommission und den Rat auf, insbesondere so zum Übergangsprozeß und zu den wirtschaftlichen Reformen beizutragen, daß der Lebensstandard der russischen Bevölkerung verbessert und die Armut wirksam bekämpft wird;

7. ist der Ansicht, daß das TACIS-Programm in den kommenden Jahren auf die folgenden vorrangigen Ziele ausgerichtet werden sollte:
   - Durchführung von Vorhaben, die das Alltagsleben der Bevölkerung spürbar verbessern können; dabei müssen insbesondere mehr Mittel für die Bereiche bereitgestellt werden, die bei der derzeitigen Reform am stärksten vernachlässigt werden, wie Gesundheit, Bildung und Sicherheit;
   - Aufbau eines rechtsstaatlichen Rahmens, der mehr rechtliche und gerichtliche Sicherheit bietet, um ausländische Investitionen, den Handel und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu fördern und auch eine Steuerreform zu ermöglichen;

8. betont, daß der freie Zugang zur Umweltinformation gesetzlich als ein Grundrecht in allen Ländern anerkannt werden muß, insbesondere in Verbindung mit der durch nukleare Abfälle verursachten Strahlungsgefahr;

9. fordert den Rat auf, die Möglichkeit zu prüfen, EU-Unterstützung für die Bevölkerung von Tschetschenien bereitzustellen, nachdem die Verhandlungen es jetzt ermöglicht haben, mit den Wiederaufbaumaßnahmen zu beginnen;

10. besteht darauf, daß es eng in die Anstrengungen zur Durchführung dieses Aktionsprogramms und in die Bemühungen der Union insgesamt zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation einbezogen wird;

11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission sowie der Regierung der Russischen Föderation zu übermitteln.

ISBN 3-932112-05-9
ISSN 0179-2326