

Sonderband 2017

integration

Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland

Spannung und Kooperation



Nomos

ARBEITSKREIS
EUROPÄISCHE
INTEGRATION
E.V.

ie Institut für
Europäische Politik

integration

Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration

Sonderband 2017

Peter-Christian Müller-Graff [Hrsg.]

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland

Spannung und Kooperation



Nomos

ARBEITSKREIS
EUROPÄISCHE
INTEGRATION
E.V.

ip Institut für
Europäische Politik

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3031-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-7413-3 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Sonderband 2017

INHALT

Vorwort	3
<i>Caroline von Gall</i> Das Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Russland	5
<i>Alexander Libman</i> Politische Ökonomie der russischen Wirtschaftspolitik	23
<i>Barbara Lippert</i> Die Assoziierungspolitik der Europäischen Union und die östlichen Nachbarn unter neuem Vorzeichen – Konfliktfall Ukraine	35
<i>Sven C. Singhofen</i> Russland, Europa und der Krieg in der Ukraine – Ende der (strategischen) Partnerschaft?	50
<i>Marzenna Guz-Vetter</i> Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland vor dem Hintergrund des militärischen Konflikts zwischen Russland und der Ukraine	90
<i>Klaus Schrader/Claus-Friedrich Laaser</i> Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland: Abhängigkeiten und Risiken aus deutscher Sicht	100
<i>Liana Fix</i> Eine Region im Spagat: Der Südkaukasus zwischen der Europäischen Union und Russland	118
<i>Sigita Urdze</i> Die baltischen Staaten und der große Nachbar Russland – Bedrohungswahrnehmungen im Baltikum	141
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber	153

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Herausbergremium

Prof. Dr. Heinrich Schneider (Vorsitz), Wien
Dr. Katrin Böttger, Berlin
Prof. Dr. Thomas Christiansen, Maastricht
Prof. Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim
Dr. Barbara Lippert, Berlin
Prof. Dr. Hartmut Marhold, Berlin/Nizza

Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Martin Nettesheim, Tübingen
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Dr. Funda Tekin, Berlin
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Elfriede REGELSDERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.

Prof. Dr. Mathias JOPP

Julian PLOTKA, Redaktionsassistent

Dr. Frédéric KRUMBEIN, Redaktionsassistent für den AEI

Redaktion:

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,
10717 Berlin, E-Mail: elfriede.regelsberger@iep-berlin.de, Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,
Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel.
(07221) 2104-0, Fax (07221) 2104-27

Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Pfaffenweg 15, 53227
Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de, Tel. (0228)
97898-0, Fax (0228) 97898-20

Erscheinungsweise:

4 Ausgaben pro Jahr

Bezugspreise 2017:

Jahresabonnement Privat (Printausgabe inkl. Onlinezugang) 78,- €; Jahresabonnement für Studierende (Printausgabe inkl. Onlinezugang) 44,- € (bitte Studienbescheinigung zusenden); Jahresabonnement für Institutionen (Printausgabe inkl. Onlinezugang) 124,- €; Einzelheft 22,- €. Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt. zzgl. Vertriebskosten (Vertriebskostenanteil 9,20 €, plus Direktbeorderungsgebühr Inland 1,61 € p.a.).

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2017 ISSN 0720-5120

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens (double-blind peer review) entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, können nur in einer substanziiell überarbeiteten Fassung in das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und Analyse von relevanten Problemen europäischer Integration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.

Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: EconLit, International Political Science Abstracts, Linguistics and Language Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Urheber- und Verlagsrechte

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet). Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Internetseiten der Zeitschrift

www.integration.nomos.de | www.zeitschrift-integration.de

Vorwort

Die Europäische Union ist seit Beginn des Jahres 2014 durch Russland auf eine neuartige Bewährungsprobe gestellt: sowohl in ihrer operativen Nachbarschaftspolitik, zu der sie nach Art. 8 Vertrag über die Europäische Union (EUV) verpflichtet ist, als auch grundlegend in ihrem Selbstverständnis von den Leitprinzipien ihrer Außenpolitik, wie es in Art. 3 und Art. 21 EUV fixiert ist.

Nach Art. 8 EUV ist die Union primärrechtlich programmiert, „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft [zu entwickeln], um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“ Für den Gesamtkontext ihres auswärtigen Handelns bestimmt Art. 3 Abs. 5 EUV, dass die Union „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt [...] ihre Werte und Interessen [schützt und fördert]“. Schließlich entfaltet Art. 21 Abs. 1 EUV diese Richtungsvorgabe detailliert mit den Worten: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“ Darin steckt ein Leitpunkt, der letztlich im primärrechtlich ausdrücklich niedergelegten Auftrag zu einer „verantwortungsvollen Weltordnungspolitik“ wurzelt (Art. 21 Abs. 2 Buchst. h EUV). Dies signalisiert einen Gestaltungsanspruch, der alles andere als der Ausdruck eines müden Europas ist, um das sich im November 2014 Papst Franziskus in seiner Rede im Europäischen Parlament sorgte.

Dieses Ziel stößt an den Ostgrenzen der Union auf den Gestaltungsanspruch Russlands, der sich teils harter machtpolitischer Methoden bedient. Anscheinend eher unerwartet tritt dadurch für die Europäische Union seit Anfang 2014 die drängende Frage auf, wie und wo mit ihm zu rechnen und wie mit ihm umzugehen ist.

Diese Leitfrage hat der Arbeitskreis Europäische Integration im Rahmen des Dreijahreszyklus seiner Jahreskolloquien zum Verhältnis der Europäischen Union zu anderen Weltregionen und in Fortsetzung seines Heidelberger Kolloquiums von 2008 zur Weltordnungspolitik der Europäischen Union und seiner Berliner Tagung von 2004 zur Rolle der erweiterten Union in der Welt zum Thema seines interdisziplinären Jahreskolloquiums 2014 am 4. und 5. Dezember 2014 in der Akademie der Wissenschaften in Heidelberg genommen. Erörtert wurden die rechtlichen, ökonomischen und politischen Grundlagen des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und Russland, daran anschließend die Assoziierungspolitik der Europäischen Union unter neuen Vorzeichen, die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine auf die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland, die Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland und die Lage anderer Staaten im Spannungsfeld zwischen der Europäischen Union und Russland, namentlich die Situation der Kaukasus-Staaten, Weißrusslands, Moldawiens und des Baltikums.

Der vorliegende Band, der zugleich der erste Sonderband der vom Arbeitskreis Europäische Integration und dem Institut für Europäische Politik (als Europawissenschaftliches Netzwerk Deutschland) herausgegebenen Vierteljahreszeitschrift *integration* ist, vereint

acht Vortragstexte der Konferenz. Sie sind thematisch in drei Teile gegliedert. Der Band eröffnet mit der Behandlung der rechtlichen Grundlagen in Gestalt des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Union und Russland von 1994 (*von Gall*) und der politischen Ökonomie der russischen Wirtschaftspolitik (*Libman*). Vier Texte behandeln aus unterschiedlichen Gesichtspunkten den Konfliktfall Ukraine: dessen Auswirkungen auf die Assoziierungspolitik der Union und auf die östlichen Nachbarn (*Lippert*), auf den Gedanken einer (strategischen) Partnerschaft (*Singhofen*) und auf die politischen Beziehungen im Allgemeinen (*Guz-Vetter*) sowie speziell die Auswirkungen der Sanktionen der Europäischen Union gegen Russland unter besonderer Berücksichtigung des deutsch-russischen Außenhandels (*Schrader/Laaser*). Der Band schließt mit zwei Beiträgen zu weiteren Ländern im Spannungsfeld zwischen der Europäischen Union und Russland: den Südkaukasus-Staaten (*Fix*) und den Unionsmitgliedern des Baltikums (*Urdze*).

Für die Durchführung der Tagung gebührt der Europäischen Kommission, der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, meinem Lehrstuhl, Herrn Dr. Krumbein und der Heidelberger Akademie der Wissenschaften Dank für deren jeweilige Unterstützung.

Heidelberg, im August 2015

Peter-Christian Müller-Graff

Das Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Russland

*Caroline von Gall**

Die vertraglichen Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union sind im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)¹ geregelt, das im Dezember 1997 in Kraft trat. Das PKA ist nach zehn Jahren Ende 2007 ausgelaufen und verlängert sich seither automatisch um jeweils zwölf Monate, solange es nicht von einer Vertragspartei gekündigt wird.

Die Vorzeichen für Verhandlungen über ein neues Abkommen sind nicht erst seit dem Konflikt in der Ukraine ungünstig. Zwar waren die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland bis zur Annexion der Krim 2014 grundsätzlich stabil und nie ernsthaft gefährdet, allerdings gibt es seit Beginn der Neuverhandlungen massive inhaltliche Diskrepanzen. Bereits die Vertragsverhandlungen über das erste Abkommen verliefen denkbar kompliziert. Entstanden ist ein Vertrag, der zunächst nur als kurzfristige Maßnahme verstanden wurde, als Grundlage für eine weitergehende Integration, die aber nie ausgefüllt wurde. Russland konnte in der Folge der Welthandelsorganisation (WTO) beitreten, einer Freihandelszone, wie sie das PKA anstrebt, kamen die Vertragsparteien aber nie näher. Der durch das PKA eingerichtete politische Dialog konnte die aktuelle schwere außenpolitische Krise nicht abwenden.

Die Frage, warum der aktuelle Konflikt durch die bestehenden Instrumente der politischen Zusammenarbeit nicht verhindert werden konnte, verdient ausführlich untersucht zu werden. Dies kann allerdings an dieser Stelle nicht geleistet werden. Der Beitrag fokussiert sich auf die Grundprobleme und fragt nach möglichen Perspektiven der völkervertraglichen Beziehungen der Europäischen Union zu Russland.

Hintergrund

Das PKA wurde nach 18 Monaten zäher Verhandlung am 24. Juni 1994 unterzeichnet.² Das Abkommen schloss an den mit der Sowjetunion bestehenden Handels- und Kooperationsvertrag aus dem Jahr 1989 an.³ Bereits dieser hatte aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft zum Ziel, den Reformprozess in der Sowjetunion zu fördern. Inhalt war zunächst nur

* Prof. Dr. Caroline von Gall, Juniorprofessorin für Ostrecht und öffentliches Recht, Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln.

1 Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-46.

2 Dazu Heinz Timmermann: Die Beziehungen EU-Rußland. Voraussetzungen und Perspektiven von Partnerschaft und Kooperation, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien: Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien 60/1994, S. 7.

3 Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 68 vom 15. März 1990, S. 3-17.

der Warenhandel, flankiert durch Regelungen der Nahrungsmittelhilfe und das TACIS-Programm. Auch das folgende europäisch-russische Interimsabkommen war allein auf den Warenhandel gerichtet.⁴

Bereits Ende 1990 wurde den Verhandlungsführern beider Seiten das Mandat erteilt, den Vertragsgegenstand auf den politischen Dialog und die kulturelle Kooperation zu erweitern.⁵ Auch der wirtschaftliche Teil des neuen Abkommens wurde ausgeweitet, er sollte nicht mehr allein den Waren-, sondern auch den Dienstleistungshandel und den Schutz des geistigen Eigentums umfassen.

Die Ausweitung der Vertragsinhalte diene als politisches Signal, Russland nicht zu isolieren und Reformen zu fördern. Die Vertragsverhandlungen zum PKA mit Russland verliefen parallel zu den Beitrittsanträgen an die mittel- und osteuropäischen Staaten. Eine strategische Partnerschaft mit Russland sollte die Beitrittsperspektive Ostmitteleuropas flankieren. So war es Ziel der Europäischen Gemeinschaft, Russland in die Erweiterungspläne einzubinden. Da zu diesem Zeitpunkt noch sowjetische Truppen in Deutschland stationiert waren, galt es in besonderem Maße, den politischen Draht nach Moskau zu stärken, um die Sicherheit zu wahren. Zweifelsohne bestand Angst vor Chaos und Instabilität in Russland. Die innenpolitische Stabilität Russlands war auch für die Europäische Union wichtig. Mit dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union bestand ab 1995 eine gemeinsame Grenze der Europäischen Union und Russlands. Außerdem hätten chaotische Zustände in Russland den Druck auf das Baltikum und Ostmitteleuropa verstärkt, möglichst schnell der Union beizutreten. Mit einem stabilen Nachbarn im Osten gewann Europa Zeit für den Beitrittsprozess mit den osteuropäischen Staaten.⁶ Außerdem wollte die Europäische Union zu diesem Zeitpunkt insgesamt stärker politisch auftreten.⁷ Letztlich ging es auch um wirtschaftliche Interessen.⁸ Kurzfristiges Ziel war die Förderung des Umbaus der russischen Wirtschaft. Langfristig wurde eine Freihandelszone anvisiert.

Russland hatte insgesamt – anders als die Europäische Union – in erster Linie wirtschaftliche Interessen. Insbesondere der Zugang zum europäischen Markt war für Russland von Bedeutung. Daneben stellte das Abkommen für Teile der damaligen russischen politischen Elite aber auch die Verwirklichung des Traums von einem europäischen Russland dar. Der Abschluss des PKAs fällt in die Phase der romantischen Westorientierung der russischen politischen Eliten um Jelzin.⁹ Das Abkommen stand für eine „Europeanization of Russia“,¹⁰ ohne jedoch eine Unionsmitgliedschaft im Blick zu haben.

Für Präsident Boris Jelzin persönlich gab es kaum eine Alternative zu diesem europäisch ausgerichteten Kurs. Er war auf die politische Hilfe des Westens angewiesen. Die europäi-

4 Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und der Russischen Föderation andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 247 vom 13. Oktober 1995, S. 2-14.

5 Europäischer Rat: Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 14. und 15. Dezember in Rom, in: Europa-Archiv 1/1991, D 27-38.

6 Timmermann: Die Beziehungen EU-Rußland, 1994, S. 10-11.

7 Ebenda, S. 12.

8 Ebenda, S. 11.

9 Vgl. Andreas Michael Sumper: Die Beziehung zwischen der erweiterten Europäischen Union und der Russischen Föderation, Hamburg 2005, S. 30-31.

10 Fyodor Lukyanov: Russia-EU: The Partnership That Went Astray, in: Europe-Asia Studies 6/2008, S. 1107-1119.

sche Unterstützung sicherte Jelzins innenpolitischen Reformkurs und damit sein politisches Überleben.¹¹

Zusätzlich zu den unterschiedlichen Motiven hatten die beiden Vertragsparteien unterschiedliche zeitliche Perspektiven vor Augen: Russland ging es um kurzfristige Unterstützung. Europa dagegen sah das Abkommen als Zwischenschritt für eine langfristige Einbindung Russlands in die europäische Gemeinschaft. Einigkeit bestand lediglich hinsichtlich des vorläufigen Charakters des Vertrages, den Art. 4 PKA deutlich macht. Die unterschiedlichen Interessen, aber auch die russischen innenpolitischen Probleme sorgten dafür, dass zwei Jahre lang von 1992 bis 1994 verhandelt und der Vertrag erst am 1. Januar 1997 ratifiziert wurde. Zu einer zusätzlichen Verzögerung der Ratifizierung kam es aufgrund des europäischen Protests gegen den Tschetschenienkrieg.¹² Das PKA wird von zahlreichen sektoralen Abkommen flankiert.¹³

Vertragliche Grundlage

Das PKA ist ein gemischtes Abkommen, Vertragspartner sind neben den drei Europäischen Gemeinschaften und Russland die Mitgliedstaaten. Rechtsgrundlage für den Abschluss des Abkommens waren auf Seiten der Gemeinschaft Art. 113 (später 133) und Art. 235 (später 308) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) – heute Art. 207, 209, 218 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Abkommen, die auf dieser Rechtsgrundlage basieren, werden in der Regel als Kooperations- oder Partnerschaftsabkommen bezeichnet wie auch die Verträge mit einigen Staaten Asiens und Lateinamerikas oder den sonstigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion.¹⁴

Das Abkommen ist kein Assoziierungsabkommen im Sinne von Art. 238 (später 310) EGV (heute Art. 217 AEUV). Grundsätzlich gilt eine Assoziierung als umfassender und

11 Vgl. Matthias Niedobitek: Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland, Speyer 1997, S. 11.

12 Sumper: Die Beziehung zwischen der erweiterten Europäischen Union und der Russischen Föderation, 2005, S. 66.

13 Zum Beispiel zum Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen (Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Russischen Föderation über den Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen, paraphiert in Brüssel am 3. März 1995, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 5 vom 8. Januar 1996, S. 25-46) sowie zum Handel mit Textilwaren (Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1995 über die vorläufige Anwendung eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über den Handel mit Textilwaren, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 81 vom 30. März 1996, S. 406).

14 Beschluss des Rates und der Kommission vom 31. Mai 1999 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Usbekistan andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 229 vom 31. August 1999, S. 1-52; Beschluss des Rates und der Kommission vom 12. Mai 1999 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Kasachstan, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 196 vom 28. Juli 1999, S. 1-45; Beschluss des Rates und der Kommission vom 12. Mai 1999 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Kirgisischen Republik, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 196 vom 28. Juli 1999, S. 46-89; Beschluss des Rates und der Kommission vom 17. November 2009 über den Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Tadschikistan andererseits, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 350 vom 29. Dezember 2009, S. 1-51; Beschluss des Rates und der Kommission vom 26. Januar 1998 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 49 vom 19. Februar 1998, S. 1-46.

dauerhafter als ein Handels- oder Kooperationsabkommen.¹⁵ Der heute in Art. 217 AEUV verwendete Begriff der „Assoziierung“ ist ein nicht näher bestimmter Begriff gemeinschaftsrechtlicher Natur. Aus der Systematik und der Entstehungsgeschichte wird gefolgert, dass durch eine Assoziierung eine besondere und privilegierte vertragliche Verbindung begründet werden soll, eine Integration ohne Mitgliedschaft.¹⁶ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) bezeichnet die Assoziierung in der Rechtssache Demirel als eine „besondere und privilegierte Beziehung mit einem Drittstaat, der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muss.“¹⁷

Bei den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den ehemaligen Staaten der Sowjetunion stand zunächst typischerweise nicht die Rechtsannäherung an den Binnenmarkt im Vordergrund. Vielmehr ging es vor allem um Unterstützung beim Übergang zu einem System der freien Marktwirtschaft. Gleichwohl ist es teilweise schwierig, die Abgrenzung zwischen den weiterreichenden Assoziierungsabkommen und den bloßen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen trennscharf zu ziehen.¹⁸

Im Fall des PKAs mit Russland hat die Kommission in ihrem Vorschlag an den Rat¹⁹ festgelegt, dass das Abkommen mit Russland kein Assoziierungsabkommen sein soll. Art. 1 des PKAs mit Russland spricht von einer „Partnerschaft“, ohne dabei eine Beitrittsperspektive für Russland zu eröffnen.

Nach Art. 300 Abs. 7 EGV sind Drittstaatenabkommen, zu denen auch das Gemeinschaftsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Russland gehört, für alle Mitgliedstaaten verbindlich (heute Art. 216 Abs. 2 AEUV).

Aus russischer Sicht ist das Abkommen ein zwischenstaatlicher völkerrechtlicher Vertrag, der nach Art. 15 Abs. 4 der russischen Verfassung einfachem russischen Gesetzesrecht vorgeht.

Inhalte

Das PKA ist Grundlage für die Wirtschaftsbeziehungen und den politischen Dialog zwischen der Europäischen Union und Russland.

Wertebindung

Deutlich wird der Vertrag von konkreten Werten geleitet. Das PKA ist Ausdruck des Transformationsparadigmas der 1990er Jahre: Die Errichtung des liberalen Rechtsstaats und die Durchsetzung von Menschenrechten in den postsozialistischen Staaten gelten als bloße

15 Vgl. nur Günter Hirsch: Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Assoziierungsabkommen, in: Bayerische Verwaltungsblätter 15/1997, S. 449-454.

16 Jacques Mégret/Jean-Victor Louis/Daniel Vignes/Michel Waelbroeck (Hrsg.): Le Droit de la Communauté Economique Européenne – Commentaire du Traité et des textes pris pour son application, Brüssel 2005, S. 84.

17 EuGH Rs. C-12/86 (*Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*), ECLI:EU:C:1987:400.

18 Rudolf Mögele: Art. 217, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München 2012, Rn. 15.

19 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, 15. Juni 1994, KOM/94/257ENDG – AVC 94/0151.

Frage der Zeit, man nimmt an, die Liberalisierung der Wirtschaft werde automatisch erfolgen. Zur „transition to democracy“ gibt es im Sinne von Francis Fukuyamas These vom Ende der Geschichte keine Alternative.²⁰

Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Marktwirtschaft werden schon in der Präambel des PKAs direkt angesprochen: Die Vertragsparteien sind danach „überzeugt von der übertragenden Bedeutung, die der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, insbesondere der Minderheitenrechte, dem Aufbau eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen sowie der wirtschaftlichen Liberalisierung mit dem Ziel der Einführung der Marktwirtschaft zukommt.“

Insofern als Russlands Beitritt zum Europarat und zur Europäischen Menschenrechtskonvention bei Abschluss des PKAs noch nicht erfolgt war, erinnert die Präambel des PKAs als Referenz für die gemeinsame Wertebindung an die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die abschließenden Dokumente der Folgetreffen in Madrid und Wien, die Dokumente der KSZE-Konferenz in Bonn über wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Pariser Charta für ein neues Europa.

Die Bindung an Menschenrechte und Demokratie wird jenseits der Präambel unmittelbarer Vertragsgegenstand (Art. 2 PKA). Die Union kann darüber hinaus nach Art. 107 PKA durchsetzen, dass der Verstoß gegen diese Werte berechtigt, den Vertrag auszusetzen. Die russische Seite empfand diese Verbindung von Wirtschaft und Werten als diskriminierend.²¹ Es bestand die Angst vor wirtschaftlicher Erpressung durch Menschenrechtsfragen wie 1991: Während der sowjetischen Repressionen im Baltikum wurde das TACIS-Programm suspendiert.

Erste Säule: Politischer Dialog

Der durch das Abkommen angestrebte politische Dialog eröffnet gegenüber den früheren Wirtschaftsabkommen mit der Sowjetunion eine neue Dimension. Umgesetzt wird dieser Dialog durch den EU-Russland-Gipfel auf höchster Ebene (Ratspräsident, Kommissionspräsident, russischer Präsident), durch den EU-Russland-Kooperationsrat auf Ministerebene (Art. 90 PKA) und durch den Kooperationsausschuss auf höchster Beamtenebene.

Zweite Säule: Wirtschaftsbeziehungen

Außerdem soll der Vertrag die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und den Gemeinschaften stärken. Schon zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses war die Europäische Union für Russland der größte Handelspartner. Neben der Öffnung der Märkte zielte der Vertrag darauf ab, Russland auf einen Beitritt zur WTO vorzubereiten. Art. 3 PKA statuiert das bis heute nicht verwirklichte Ziel einer Freihandelszone.

Der Warenhandel: Der Abschnitt über den Warenhandel orientiert sich stark an den GATT-Regelungen, auf die im Vertrag auch immer wieder verwiesen wird. Art. 10 PKA enthält eine Meistbegünstigungsklausel, wonach Anbieter auf dem jeweils anderen Markt nicht schlechter gestellt werden dürfen als Anbieter aus Drittstaaten.

20 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*, New York 1992.

21 Timmermann: *Die Beziehungen EU-Rußland*, 1994, S. 13.

Art. 15 PKA regelt die Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen. Ausnahmen von dieser Regelung bestehen nach Art. 20 und 21 PKA für Textilprodukte und Stahl sowie für Kernmaterial (Art. 22 Abs. 1 PKA). Im Übrigen ist Kontingentierung in Ausnahmefällen bei erheblichem Schaden für inländische Hersteller zulässig (Art. 17 PKA).

In diesem Bereich gab es in der Vergangenheit keine großen Streitigkeiten, da der Warenaustausch eher komplementär als kompetitiv verläuft.²²

Arbeitsbedingungen: Das PKA regelt den Austausch von Arbeitskräften. Das dort niedergelegte Diskriminierungsverbot für Arbeitnehmer nach Art. 23 PKA hat durch die Simutenkov-Entscheidung des EuGH²³ Bedeutung erlangt.

In Art. 23 PKA heißt es: „Vorbehaltlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, Bedingungen und Verfahren stellen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sicher, dass den Staatsangehörigen Russlands, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung gewährt wird, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt.“

In dieser wegweisenden Entscheidung hat der EuGH bekräftigt, dass auch Kooperationsabkommen – wie das PKA – subjektive Rechte von Drittstaatenangehörigen begründen können. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Verträge sei nicht Beitritts- und Assoziierungsabkommen vorbehalten. Stattdessen sei jeweils gesondert zu untersuchen, ob die einzelnen arbeitsrechtlichen Diskriminierungsverbote hinreichend bestimmt, inhaltlich unbedingt sowie drittschützend sind und damit unmittelbar anwendbar. Während in anderen PKA lediglich eine „Bemühensverpflichtung“ der Unionsstaaten zwecks Beachtung eines Diskriminierungsverbots enthalten ist, verpflichtet das PKA mit Russland die Mitgliedstaaten klar, Diskriminierungen zu unterlassen.

Auch die Vorbehaltsklausel steht einer unmittelbaren Wirkung nicht entgegen, denn die Klausel muss als Rechtfertigungsgrund verstanden werden, da sie ansonsten sinnentleert sei,²⁴ so der EuGH. Den Einwand, dass das PKA weder eine Assoziation noch einen Beitritt Russlands zur Europäischen Union intendiert, lässt der EuGH nicht gelten. Das Fehlen einer konkreten Assoziations- oder Beitrittsperspektive Russlands zur Europäischen Gemeinschaft sei unerheblich, weil das PKA darauf abziele, zwischen den Vertragsparteien den Handel, ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen sowie die schrittweise Integration und einen größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa zu fördern (Art. 1 PKA).²⁵

Niederlassung: Das Abkommen enthält zwar keine Regelung der Niederlassungsfreiheit, aber eine Meistbegünstigungsklausel für die Niederlassung von Gesellschaften und das Recht auf Transfer von Schlüsselpersonal zur Leitung solcher Gesellschaften. So verpflichten sich die Parteien, hinsichtlich der Niederlassung von Gesellschaften eine Behandlung zu gewähren, die nicht weniger günstig ist als die einem Drittland gewährte Behandlung (Art. 28 PKA). Die vorstehenden Prinzipien gelten nach Art. 29 PKA auch für Niederlassungen von Finanzinstituten, wobei sich Russland vorübergehend die Fortführung einiger teilweise recht restriktiver Maßnahmen ausbedungen hatte. Diese sind in Art. 29 Abs. 1 PKA und Anhang 7 aufgelistet.

²² Ebenda, S. 18.

²³ EuGH Rs. C-265/03 (*Igor Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*), ECLI:EU:C:2005:213.

²⁴ EuGH Rs. C-413/99 (*Baumbast und R/Secretary of State for the Home Department*), ECLI:EU:C:2002:493.

²⁵ EuGH Rs. C-265/03 (*Igor Simutenkov/Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*), ECLI:EU:C:2005:213.

Nach Art. 29 Abs. 2 PKA können die Vertragsparteien im Finanzbereich die einschlägigen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen beibehalten. Diese Regelung sollte der notwendigen Umstrukturierung des russischen Finanzdienstleistungssektors dienen.

Grenzüberschreitender Dienstleistungsverkehr: Für grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen wird die Meistbegünstigung von beiden Vertragsparteien nur für einige wirtschaftlich wichtige Versicherungstätigkeiten garantiert (Art. 36 PKA in Verbindung mit Anhang 5).

Zahlungs- und Kapitalverkehr: Nach Art. 52 Abs. 1 PKA verpflichten sich die Vertragsparteien, die laufenden Zahlungen zwischen den Gebietsansässigen der Europäischen Gemeinschaft und Russlands in frei konvertierbarer Währung zu genehmigen, die im Zusammenhang mit dem Warenverkehr, dem Dienstleistungsverkehr oder der Freizügigkeit geleistet werden.

Nach Art. 52 Abs. 2 PKA wird der freie Kapitalverkehr zwischen den Gebietsansässigen der Europäischen Gemeinschaft und Russlands gewährleistet. Dies umfasst Direktinvestitionen in Gesellschaften, die nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmelandes gegründet wurden, und Direktinvestitionen, die gemäß den niederlassungsbezogenen Bestimmungen des Abkommens getätigt werden, sowie den Transfer dieser Investitionen, einschließlich Entschädigungsleistungen für Maßnahmen wie Enteignung, Verstaatlichung oder Maßnahmen gleicher Wirkung und daraus resultierender Gewinne ins Ausland.

Die Vertragsparteien halten nach Art. 52 Abs. 8 PKA Konsultationen ab, um den Kapitalverkehr zwischen der Gemeinschaft und Russland zur Erreichung der Ziele des Abkommens zu erleichtern. Die Vertragsparteien bemühen sich insbesondere um die weitere Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Zusammenhang mit Portfolio-Investitionen und Handelskrediten sowie im Zusammenhang mit Finanzkrediten, die Gebietsansässigen Russlands von Gebietsansässigen der Europäischen Union gewährt werden.

Über die Bemühensklausel hinaus enthält das Abkommen keine Pflicht zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs zwischen der Europäischen Union und Russland.

Art. 52 Abs. 9 des Abkommens verpflichtet die Vertragsparteien schließlich, einander die Meistbegünstigung für die Freiheit der laufenden Zahlungen und des Kapitalverkehrs sowie für die Zahlungsweisen zu gewähren.

Wettbewerbsrecht, Rechtskooperation: Im letzten Abschnitt des PKAs finden sich nur Zielvorgaben: So sollen die Wettbewerbsbeschränkungen aufgehoben und die Rechtsvorschriften angeglichen werden. Art. 58 PKA gilt der Förderung eines günstigen Investitionsklimas. Innerhalb dieses Abschnitts ist Art. 55 PKA von Bedeutung. Der Artikel geht davon aus, dass die Angleichung der Rechtsvorschriften Voraussetzung für eine enge Kooperation ist. Insofern verpflichtet sich die Russische Föderation einseitig, sich zu bemühen, den europäischen *Acquis communautaire* zu übernehmen, mithin ihre Rechtsvorschriften mit den europäischen in Einklang zu bringen. Der Artikel verdeutlicht die grundsätzliche Vorstellung von der vertieften Zusammenarbeit. Erwartet wird, dass sich Russland auf die Union zubewegt und die europäischen Regelungen übernimmt.

Schlussbestimmungen: Schließlich vereinbaren die Vertragsparteien eine Zusammenarbeit in Strafsachen sowie im Bereich Kultur. Die Gemeinschaft verpflichtet sich zu TACIS-Finanzhilfe (Art. 87 PKA).²⁶ Die Laufzeit des Abkommens, das für einen Zeitraum von zunächst zehn Jahren geschlossen wurde, verlängert sich nach Art. 106 PKA automatisch um

26 Vgl. Timmermann: Die Beziehungen EU-Rußland, 1994, S. 19.