

Analyse

EU-Projekte in Russlands Nordwesten

Valentina Tschaplinskaja, Moskau

Russland ist nicht Adressat der EU-Nachbarschaftspolitik. Doch es kann Mittel aus dem *Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument* nutzen. Seit 1991 unterstützt Brüssel grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Nordwesten Rußlands. Alleine das TACIS-CBS-Programm förderte 400 Projekte zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft und im Bereich Energie und Umwelt. Zunehmend divergieren die regionalpolitischen Vorstellungen. Während die EU auf Dezentralisierung setzt, zielt Moskau auf Kontrolle und Rezentralisierung. Städte und Gemeinde haben wenig Spielraum für eigene Projekte. Der rechtliche und technische Rahmen erschwert die Kooperation. Ungeachtet dessen haben sich die russischen Regionen von passiven Subventionsempfängern zu kompetenten und verantwortlichen Partnern entwickelt.

Cross-Border Cooperation

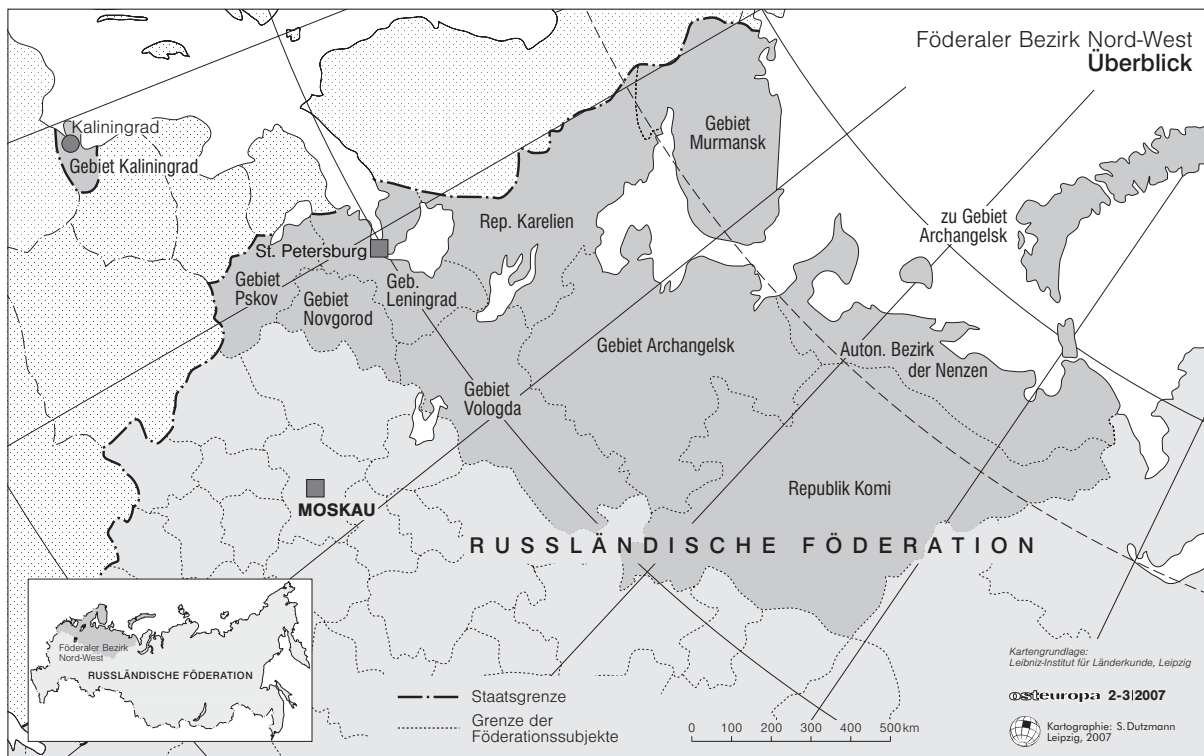
Mit der Erweiterung der Europäischen Union ist die gemeinsame Landgrenze der EU mit Russland auf etwa 2000 km angewachsen. Neben Finnland, das alleine eine Grenze von 1 300 km mit der Russischen Föderation teilt, sind Polen, Litauen, Lettland und Estland direkte Nachbarn. Aus geographischen Gründen ist das Gebiet Kaliningrad als Teil der Russischen Föderation eine Modellregion in der Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU. Neue außenpolitische Instrumente der Europäischen Kommission wie die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Entscheidung, mit Russland eine strategische Partnerschaft einzugehen, haben neue Mechanismen erforderlich gemacht, um politische Vorgaben auch umzusetzen. Die regionale grenzübergreifende Zusammenarbeit (Cross-Border Cooperation, CBC) ist ein wesentliches Instrument der europäischen Nachbarschaftspolitik, mit dem der wachsenden Rolle der Grenzregionen und ihrer Bevölkerung Rechnung getragen wird.

Bis 2006 bildete TACIS die rechtliche Grundlage für die CBC-Programme. Dieses Finanzierungsinstrument wird nun durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, das auch für Russland von vorrangiger Bedeutung ist, ersetzt. Es wird aus drei wesentlichen Modulen bestehen, die einmal die CBC/Nachbarschaftsprogramme (ENPI-CBC) umfassen, zweitens transnationale und regionale Programme beinhalten und außerdem noch einzelne thematische Programme unterstützen, nämlich die Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Migrations- und Asylpolitik und soziale Entwicklungsprogramme. Im Rahmen des ENPI-CBC haben Projekte Priorität, die in Einklang mit den *Vier gemeinsamen Räumen* zwischen der EU und Russland stehen. So sieht der gemeinsame Wirtschaftsraum eine vertiefte und diversifizierte

interregionale Zusammenarbeit vor, der gemeinsame Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht hebt eine effiziente grenzüberschreitende Zusammenarbeit hervor. Das ENPI-CBC in seiner gegenwärtigen Form ist das Ergebnis längerer Verhandlungen zwischen der EU und Russland. Russland ist zwar nicht Adressat der Nachbarschaftspolitik, kann aber Finanzmittel aus dieser in Anspruch nehmen. Verwaltungen der russischen Gebietskörperschaften, Vertreter von NGOs und nichtkommerziellen Vereinigungen können nun aus einer Vielzahl von Programmen wählen und Projektanträge einreichen. Neue Begrifflichkeiten, unklare Zuordnung von Zuständigkeiten und die Anzahl der verschiedenen Finanzierungsinstrumente erschweren jedoch die Orientierung der Antragsteller. Fest steht, dass für das CBC-Programm gemeinsame Auswahl- und Managementkomitees sowie ein gemeinsames Sekretariat eingerichtet werden. Auch werden zukünftig die CBC-Programme nicht mehr von der Kommission in Brüssel oder den Delegationen verwaltet, sondern in den Mitgliedsländern der EU. Die vollständige Dezentralisierung des CBC-Programms bedeutet eine neue Etappe in der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland.

Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Die Europäische Nachbarschaftspolitik hat auch eine sicherheitspolitische Funktion. Sie zielt darauf, die Sicherheit in der Nachbarschaft der Union zu stärken. Da sich Rußland weniger als Adressat der Nachbarschaftspolitik wahrnimmt, sondern seine Rolle als strategischer Partner Europas betont, ist die Kooperation allerdings mit einigen Schwierigkeiten verbunden. So hob Wladimir Tschisow, der ehemalige stellvertretende Außenminister und heutige Botschafter Rußlands bei der EU hervor, daß



Föderaler Bezirk Nord-West (Überblick)

gerade Finnland besser als alle anderen wissen mußte, daß Rußland mehr als nur Nachbar ist und schon gar kein „neuer Nachbar“. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Rußland müsse entsprechend auf der strategischen Partnerschaft basieren und sich auch in den Grenzregionen widerspiegeln.

Die zweite Schwierigkeit liegt darin, daß die Instrumente der regionalen Zusammenarbeit, die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingesetzt werden, jene sind, welche die zehn neuen Mitgliedsstaaten in Ostmitteleuropa auf ihren EU-Beitritt vorbereiten sollten. Ihnen liegt der EU-Binnenansatz zugrunde, regionale Disparitäten auszugleichen und weitere regionale Ungleichgewichte in der Union zu vermeiden. Das neue Nachbarschaftskonzept sollte, nach EU-Lesart, die Verantwortung für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen den Grenzbewohnern zuweisen.

Das neue russische Gesetz „Über die lokale Selbstverwaltung“, das am 1. Januar 2006 in Kraft trat, gestattet den kommunalen Gebietskörperschaften jedoch keine internationale Zusammenarbeit. Ein Gesetzentwurf über grenzüberschreitende Zusammenarbeit liegt seit geraumer Zeit in der Duma. Nach letzten Informationen sieht auch er für kommunale Gebietskörperschaften keine Kompetenzen in der internationalen Zusammenarbeit

vor. Während vor dem Jahr 2006 Gemeinden rechtlich abgesichert waren, wenn sie gemeinsam mit ausländischen Partnern Projektanträge stellten, ist dies nun nicht mehr der Fall. Die „Konzeption zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Russischen Föderation“ vom Februar 2001 ist kein Gesetz, sondern steckt lediglich den Rahmen, die Ziele, Prinzipien und Kompetenzen der einzelnen Regierungsebenen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Die gesetzlichen Lücken mußten erst per Dekret gefüllt werden. Dies geschieht bereits in der russisch-finnischen Zusammenarbeit. Überdies sind die gesetzlichen Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Rußland und Finnland dank der Tätigkeit gemeinsamer Regierungsgruppen wesentlich besser entwickelt. Diese Gruppen wurden im Rahmen eines russisch-finnischen Abkommens zur Zusammenarbeit in der Republik Karelien und in den Gebieten Murmansk und Leningrad sowie in St. Petersburg gegründet. Ihre Tätigkeiten sind gesetzlich geregelt.

Drittens erschweren andere rechtliche und technische Rahmenbedingungen die Zusammenarbeit in den Grenzregionen. Hierunter fällt die Steuergesetzgebung. So ist die Steuerbefreiung, die für alle EU-Projekte gelten soll, bereits technisch nicht umsetzbar. Selbst die Überweisung von EU-

Geldern auf Konten der Gebietskörperschaften, um die Projekte durchzuführen, ist schwierig. Die zentrale Kontrolle über den Mittelzufluß und die damit verbundenen Aktivitäten hat dadurch zugenommen, daß Gelder nun über die föderal verwaltete Staatskasse (*kasnatschejstwo*) fließen müssen. Das neue Vergabegesetz das ebenfalls seit Januar 2006 in Kraft ist, schreibt nun vor, daß die öffentliche Hand alle Aufträge über 60 000 Rubel (ca. 2 000 Euro) öffentlich ausschreiben und in einem Wettbewerbsverfahren ausführen muß – nach Regeln, die bislang noch nicht vollständig ausgearbeitet und bisweilen widersprüchlich sind. Dies kann die Umsetzung kleinerer Förderprojekte stark verzögern und erschweren. Die russische Praxis deckt sich mitunter nicht mit dem europäischen Vergaberecht, da für einzelne Fragen unterschiedliche rechtliche Lösungen gefunden wurden.

Auch das neue NGO-Gesetz von 2006 belastet die Durchführung kleinerer internationaler Förderprogramme. Hier ist zum einen die Registrierung der NGOs, die als wesentliche Partner in den zukünftigen CBC-Programmen vorgesehen sind, von Bedeutung, zweitens die Kontrolle ihrer Aktivitäten, der sie sich unterwerfen müssen. All jene NGOs, die sich nicht erneut registrieren konnten, mußten ihre Arbeit einstellen, wenn auch nur vorübergehend. Auch die Mitgliedschaft, Unterstützung oder das Engagement ausländischer Bürger in russischen NGOs verursacht Probleme. Allerdings herrscht im Urteil über das NGO-Gesetz und die Auswirkungen auf die Arbeit in den Grenzregionen kein Konsens: Während Vertreter in St. Petersburg Sorge äußerten, befürchteten die NGO-Vertreter aus Archangelsk keine Auswirkungen auf ihre Arbeit.

Grenzen „europäischer Regionalpolitik“

Das Finanzinstrument der EU zur Regionalpolitik in der Gemeinschaft sind die Strukturfonds. Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip. Die Mitgliedsstaaten sind angehalten, durch Infrastruktur- und Beschäftigungsmaßnahmen ihre Regionalpolitik so anzulegen, daß sie Probleme selbst lösen. Dennoch koordiniert eine gemeinsame Regionalpolitik die nationalen Regionalpolitiken, um einen Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten um EU-Finanzmittel zu verhindern. Die vier Prinzipien, auf denen die Strukturfonds basieren, die *Konzentration der Mittel* auf das Ziel der Fonds, *Programmierung*, also die langfristig angelegte Programmplanung, was in mehrjährige Entwicklungsprogramme mündet, *Additionality* – Gemeinschaftsmittel werden als Zuschuß zu eigenen Mitteln gewährt – und *Partner-*

schaft liegen auch den CBC-Programmen zugrunde. Die CBC-Programme stellen damit eine Fortsetzung europäischer Regionalpolitik über die Grenzen der EU hinaus dar. Doch ohne eine Koordinierung der Regional- und Außenpolitik in der EU und auch zwischen der EU und Rußland wird es jedoch schwierig, die hochgesteckten Ziele tatsächlich zu erreichen.

Eine fünfte Schwierigkeit liegt in den Entscheidungsprozessen. Die Einbindung des 2004 gegründeten *Ministerstwo Regionalnogo Raswitija* – des russischen Regionalministeriums – in die Programmgestaltung bedeutet nach Meinung einiger Vertreter aus den Regionen eine weitere Stärkung der Machtvertikalen. Damit werden die Regionen aus der Entscheidungsfindung künftiger Programme verdrängt. Dies widerspricht dem Prinzip der Partnerschaft, das den Strukturfonds zugrunde liegt. Hinzu kommen unklare Kompetenzabgrenzungen. So liegt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nun in der Kompetenz des russischen Regionalministeriums; die internationale Zusammenarbeit obliegt aber der Führung des nationalen Koordinators für internationale Projekte – dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel (*Ministerstwo ekonomitscheskogo raswitija i targovli* – MERT). Denn das MERT ist für Außenwirtschaftspolitik zuständig. Das Außenministerium ist ebenfalls in grundsätzliche Fragen und in die Programmplanung eingebunden. Gegenwärtig nehmen das russische Außenministerium und das Regionalministerium an den Verhandlungen über das neue CBC-Programm teil. Sobald aber das Finanzmemorandum vorbereitet werden muß, wird der Nationale Koordinator eingeschaltet – der vorher an der Ausarbeitung des Programms nicht beteiligt war. Dies verzögert die Programmgestaltung für das jeweils nächste Jahr und kann unter Umständen administrative Barrieren aufbauen. Dennoch muß die Tatsache, daß das föderale Zentrum überhaupt an den Verhandlungen über die grenzübergreifenden Programme teilnimmt, als ein Plus gewertet werden. Das demonstriert Moskaus Interesse, an neuen Formen der grenzüberschreitenden Kooperation mitzuarbeiten.

Um CBC-Programme erfolgreich umzusetzen, wäre eine russische Regionalpolitik erforderlich, die im Widerspruch zur zunehmenden Zentralisierung in Rußland steht. Bereits im April 2005 hatte Rußlands Außenminister Sergej Lawrow die Regierungen Moldowas und der baltischen Staaten zur Koordination mit Moskau aufgefordert, wenn sie mit russischen Regionen wirtschaftlich zusammenarbeiteten. Eine einheitliche außenpolitische Linie

müsse entwickelt werden, um zu vermeiden, daß die Nachbarländer Beziehungen zu den Regionen entwickeln, um ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen durchzusetzen und dabei das föderale Zentrum umgehen. Moskaus Sorge, eine wirtschaftliche Stärkung der Grenzregionen gefährde die territoriale Integrität des Landes, steht das EU-Prinzip der Additionalität entgegen. Dieses Prinzip besagt, daß EU-Mittel dann eingesetzt werden, um eine nationale Aktivität zu ergänzen oder ihr beizutragen.

Trotz allem ... Partner

O bwohl die Grenzen, die das Föderationszentrum Moskau zieht, enger werden, haben sich die russischen Regionen von passiven Subventionsempfängern zu Partnern entwickelt, die gemeinsam mit ihren ausländischen Kollegen Prioritäten und Programme der Zusammenarbeit entwerfen. Ein Grund ist die stabile Einbettung in transregionale Netzwerke. Internationale Zusammenarbeit ist in den Grenzregionen zur Routine geworden. Damit sind nicht nur Treffen auf höherer Ebene gemeint, sondern die effektive Lösung gemeinsamer Probleme. Dabei ist für die russischen Regionen relevant, inwiefern die Programme auch mit den föderalen Entwicklungsstrategien oder regionalen Entwicklungsprogrammen übereinstimmen. Neben den traditio-

nellen föderalen Programmen werden in Rußland publikumswirksam vier „Nationale Projekte“ im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, im Wohnungsbau und in der Landwirtschaft verfolgt.

Die vielen formellen und informellen Verbindungen in den Regionen, Städten und Gemeinden haben einen wesentlichen Beitrag zur Verständigung zwischen Rußland und der EU geleistet. Sie haben auch zur Entstehung der Zivilgesellschaft beigetragen. Wenn eine Regionalverwaltung an der internationalen Zusammenarbeit interessiert ist, bietet sich mit dem ENPI-CBC ein Instrument, das diesem Interesse entgegenkommt. Dabei ist die Bedeutung des jeweiligen Gouverneurs nicht zu unterschätzen. Dies zeigt das Beispiel des Gebiets Pskow. Seit die Nachbarschaftsprogramme existieren, stieg durch den Amtsantritt des neuen Gouverneurs Michail Kusnezow im Dezember 2004 die Zahl der Projekte von durchschnittlich eins bis zwei pro Jahr auf 15.

Der Grad der örtlichen Selbstverwaltung ist ein Indikator für die Demokratisierung des Landes. Und das Niveau der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist ein Gradmesser für die Internationalisierung Rußlands.

Aus dem Russischen von Stefanie Harter, Moskau

Über die Autorin

Valentina Tschaplinskaja, Kandidat filosofskich nauk (Dr. phil.) ist *project officer* bei der Delegation der Europäischen Kommission in Moskau. Die Ausführungen geben die Meinung der Autorin wider.

Der vorliegende Text ist die stark gekürzte Version des Artikels „Lokal(Ko-)Operation. EU-Projekte in Russlands Nordwesten“, der in der Zeitschrift „Osteuropa“ 2007, Nr. 2–3 „Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn“ abgedruckt ist, die gerade erscheint.