

Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (2000). *Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation*. (Berichte / BIOst, 20-2000). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41603>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
I. Anstöße für eine Partnerschaft EU-Rußland	7
II. Zur Relevanz des EU-Projekts "Nördliche Dimension" für Kaliningrad	10
III. Kaliningrad: Doppelte Peripherie oder Pilotprojekt regionaler Kooperation	12
IV. Regional angepaßte Lösungsansätze	18
V. Zukunftsaufgaben	23
Summary	27

21. August 2000

Heinz Timmermann

Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation

Bericht des BIOst Nr. 20/2000

Kurzfassung

Vorbemerkung

Mit der anvisierten Erweiterung der EU nach Osten wird Kaliningrad, eines der 89 "Subjekte" der Russischen Föderation, zu einer Enklave innerhalb der Union. Damit gerät das Gebiet wirtschaftlich, politisch und auch psychologisch in eine schwierige Lage. Beide Seiten – die EU und Rußland – werden sich zunehmend bewußt, daß die prekäre Situation dringend regional angepaßte Lösungen erfordert. Vor diesem Hintergrund gewinnt der Problemkomplex Kaliningrad in den jüngsten, auf Rußland bezogenen Brüsseler Strategiedokumenten an Relevanz. Das gleiche gilt für die russische "Mittelfristige Strategie gegenüber der EU" vom Herbst 1999. Dort wird für Kaliningrad sogar die Vision einer "Pilotregion" für die zukünftigen Beziehungen Rußland-EU aufgezeigt. Wo liegen die wichtigsten Probleme, und auf welchen Feldern bieten sich Perspektiven für das Gebiet? Der Bericht stützt sich auf offizielle Dokumente aus Brüssel und Moskau sowie auf Untersuchungen wissenschaftlichen und publizistischen Charakters aus dem Moskauer Zentrum, aus Kaliningrad selbst und aus dem Westen.

Ergebnisse

1. Noch vor wenigen Jahren stand die Moskauer Führung Kaliningrad-Initiativen der EU zur Entwicklung gemeinsamer Strategien und Projekte mit dem Ziel einer Einbindung des Gebiets in die dynamischen Prozesse seiner internationalen Umwelt mißtrauisch gegenüber. Die Furcht vor unkontrollierter westlicher Penetration und einer Lockerung der Bindungen des Gebiets an Rußland bis hin zur Separation war stark ausgeprägt. Heute ist es gerade die russische Seite, die mit Konzeptionen von Kaliningrad als Teil der Vernetzung im Ostseeraum auf Lösungen drängt, beispielsweise über ein "besonderes Abkommen" mit der Union. Brüssel dagegen hat in den letzten Jahren eher zurückhaltend agiert und sich erst in seinen jüngsten Dokumenten – der "Nördlichen Dimension" und deren "Aktionsplan" – wieder deutlich artikuliert.
2. Zwar gibt es in der Moskauer Zentrale wie in Kaliningrad selbst auch weiterhin unterschiedliche Ansichten über die zukünftige Rolle und politische Ausrichtung des Gebiets. Insgesamt gesehen rückt jedoch das frühere Denken in Alternativen – Kaliningrad entweder als Moskau-zentriertes Gebilde oder als Europa-offenes Gebiet – deutlich in den Hintergrund. Statt dessen gewinnt die Einsicht an Boden, daß sich Kaliningrad als

integraler Bestandteil der Russischen Föderation geradezu zu einem Verbindungsglied zwischen Rußland und Europa entwickeln könnte.

3. Weitgehend verschwunden sind Konzeptionen in Moskau und entsprechende Befürchtungen im regionalen Umfeld Kaliningrads, das Gebiet werde zu einer antiwestlichen Militärbastion ausgebaut. Heute sind es weniger Probleme der militärischen Präsenz, die Kaliningrad und seine Nachbarn bewegen. Die Baltische Flotte schrumpft, und das Militärpersonal wurde auf rund 25.000 Mann drastisch gesenkt. Statt dessen ist es eher ein möglicher weiterer wirtschaftlicher und sozialer Abschwung, der Destabilisierungsgefahren mit sich bringt. Falls nichts geschieht, wird der Abstand zu den angrenzenden EU-Beitrittskandidaten Polen und Litauen weiter wachsen, zumal diese in den Genuß umfangreicher Finanzmittel zur Vorbereitung ihres EU-Beitritts gelangen.
4. Dramatisch ist der weitere Verfall von Landwirtschaft und traditioneller Industrie, so daß der Lebensstandard in Kaliningrad unter den russischen Durchschnitt fiel. Auffallend ist ferner die starke Importabhängigkeit aus dem Westen insbesondere bei Lebensmitteln; bei einer Realisierung des Enklavenstatus wird sich die Lage weiter zuspitzen. Gravierend sind auch die Defizite der Infrastrukturen vor allem bei den Hafenanlagen, die mit weiter sinkender Tendenz nur zu 25 Prozent ausgelastet und gegenüber der baltischen Konkurrenz hoffnungslos zurückgefallen sind. Vor diesem Hintergrund wäre bloßes Zuwarten kontraproduktiv und sogar gefährlich – so die Einsicht der Verantwortlichen in Moskau, Brüssel und Kaliningrad selbst. Die besondere geographische Lage der Enklave erfordert spezielle Vorgehensweisen bei der Lösung der regionalen Wirtschaftsentwicklung, der Visaregelung und des Handelsregimes.
5. Besonders negativ würde sich auf Kaliningrad das Schengen-Regime mit seinem Postulat nach zuverlässiger Abschottung der künftigen EU-Ostgrenze auswirken. Vor allem gilt dies für sein Verhältnis zu Litauen und Polen, mit denen für die Einwohner Kaliningrads ein de facto visafreier Verkehr besteht. Eine Liquidierung dieser Regelung, die mit dem Näherrücken des EU-Beitritts beider Länder oder sogar schon zu einem früheren Zeitpunkt immer wahrscheinlicher wird, wäre für Kaliningrad in mehrfacher Hinsicht dramatisch: Beispielsweise müßten sich seine Bewohner Transitvisa besorgen, wenn sie auf dem Landweg das russische "Festland" erreichen wollten. Nach langem Zögern scheint sich die EU hier zu bewegen und ein Abkommen analog zum gegenwärtigen finnisch-russischen Grenzregime anzuvisieren. Möglicherweise liegt die Lösung darin, Kaliningrad für Bewohner des Gebiets und EU-Bürger zu einer "leichteren Visazone" zu machen (z.B. durch Erteilung kostengünstiger multipler Visen) oder es sogar zu einer visafreien Zone zu erklären (was ja keineswegs mit einem Wegfall jeglicher Grenzkontrollen überhaupt gleichzusetzen wäre).
6. Nach einem EU-Beitritt Polens und Litauens werden die Exporte Kaliningrads erheblich erschwert. Neben den Visaproblemen ist hierfür die Tatsache ausschlaggebend, daß Kaliningrad bei der Ausfuhr in diese Länder EU-Normen und -Standards übernehmen muß, etwa im Hinblick auf technische Fertigung, ökologische Verträglichkeit und Konsumentenschutz. Schmerzhaft Einbußen könnte dies beispielsweise für die Kaliningrader Fisch-

verarbeitungsindustrie zur Folge haben, eine der wichtigsten Quellen der Wertschöpfung des Gebiets und seiner Exporte. Vor diesem Hintergrund läge eine wichtige Aufgabe der EU darin, Kaliningrad bei der Anpassung an die Produktstandards der Union zu unterstützen.

7. Verfehlt wäre eine Förderung der Modernisierung alter Industrieanlagen in Kaliningrad. Ziel sollte vielmehr eine Mischung aus wettbewerbsfähigen Teilen überkommener Anlagen einerseits und zukunftsorientierten Aktivitäten andererseits sein. Damit würden die Voraussetzungen geschaffen, Kaliningrad in die Transportkorridore und Kommunikationsräume der Ostseeregion einzubinden. Noch ist das Gebiet in all diesen Bereichen zu schwach, um die oft beschworene "Brücke" zwischen Rußland und Europa zu bilden.
8. Angesichts der Enklaven-Perspektive Kaliningrads sind alle Beteiligten zu innovativem, flexiblem Herangehen im Sinne einer präventiven Konflikt diplomatie aufgerufen. Die geographische Nähe Kaliningrads zur dynamischen EU allein reicht für einen Aufschwung nicht aus und kann sogar erheblichen Schaden stiften. Im Kern heißt das für die Verantwortlichen:
 - Das *Moskauer Zentrum* muß konsequenter als bisher der Tatsache Rechnung tragen, daß Kaliningrad auf Öffnung zum Ostseeraum angewiesen ist. Dazu zählt auch die zuverlässige Gewährleistung jenes Spielraums, den das Gebiet braucht, um seine regionalen Partnerschaften eigenständig auszufüllen. Tendenzen zu einer Rezentralisierung im Zuge der Putinschen Verwaltungsreform wären hier eher kontraproduktiv.
 - Die *Europäische Union* ihrerseits muß die Fähigkeit demonstrieren, zur Lösung der Folgeprobleme beizutragen, die ihre Erweiterung nach Osten mit sich bringt. Sie darf die Beitrittskandidaten Litauen und Polen mit den schwierigen Problemen der direkten Nachbarschaft zu Kaliningrad nicht allein lassen. Vielmehr ist die EU hier als Ganzes gefordert, im Rahmen ihrer Rußlandstrategie Sonderregelungen für Kaliningrad zu vereinbaren.
 - Die *politischen Eliten Kaliningrads* selbst sollten ihre hochgesteckten Ziele, als integraler Teil Rußlands Pilotregion für die Vernetzung des gesamten russischen Nordwestens zu sein, konsequent weiterverfolgen. Voraussetzung hierfür sind insbesondere die innere Modernisierung, die entschlossene Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die schlüssige Implementierung der Sonderwirtschaftszone. Ganz wichtig ist darüber hinaus ein möglichst einheitliches und selbstbewußtes Eintreten für diese Linie in Moskau.

I. Anstöße für eine Partnerschaft EU-Rußland

Dichte und Vielfalt von Präsenz und Aktivitäten Rußlands in den europäischen Strukturen demonstrieren: Die Beziehungen sind längst von der abstrakten Ebene – "Gehört Rußland zu Europa?" – zu konkreten Formen der Interaktion übergegangen. Herausragender Ausdruck hierfür ist eine Kaskade von rußlandbezogenen Verträgen und Dokumenten der EU. Es sind dies: der 1997 in Kraft getretene Vertrag über Partnerschaft und Kooperation; das darauf basierende politische Dokument "Gemeinsame Strategie der EU für Rußland", verabschiedet auf dem Kölner EU-Gipfel vom Juni 1999; schließlich das von Finnland auf den Weg gebrachte EU-Projekt "Nördliche Dimension". Dieses fand ebenfalls in Köln seine Ausprägung, und zwar als formal eigenständige, inhaltlich jedoch eng mit der "Gemeinsamen Strategie" verzahnte Initiative. Operationalisiert wird die "Nördliche Dimension" durch den im Juni 2000 verabschiedeten "Aktionsplan" für die Jahre 2000 bis 2003.¹

Zu Recht findet in der Rußland-Strategie der EU das Problem Kaliningrad, das den Schwerpunkt dieser Untersuchung bildet, wachsende Aufmerksamkeit. Als zukünftige Enklave innerhalb einer erweiterten Union gerät das 926.000 Einwohner zählende Gebiet, eines der 89 "Subjekte" der Russischen Föderation, wirtschaftlich und politisch in eine schwierige Lage, die dieses in seinem internationalen Umfeld zunehmend zu einem Fremdkörper werden läßt. Die prekäre Situation erfordert daher dringend regional angepaßte Lösungen, denn "was für Rußland insgesamt evident ist, gilt gerade auch für Kaliningrad: Mit der Osterweiterung euro-atlantischer Strukturen geht eine Dynamik einher, von der Rußland de facto ausgeschlossen ist".² Vor diesem Hintergrund haben die EU und Rußland beschlossen, am 20. und 21. September 2000 auf einer Konferenz in Kaliningrad erstmals gemeinsam über einen konkreten Aktionsplan für die Zukunft des russischen Gebiets zu beraten.³

Symptomatisch für das zunehmende Interesse an Kaliningrad ist ein entsprechender Abschnitt in einer Großen Anfrage des Bundestages an die Bundesregierung vom Dezember 1999.⁴ Recht detailliert wird dort Auskunft zu einer Reihe von Kernproblemen der "künftigen Ostsee-EU-Enklave Russlands" gewünscht, darunter zu ihrer Bedeutung für die Ostseeregion sowie ihrer wirtschaftlichen Entwicklung auch im Hinblick auf die anderen Ostseeanrainerstaaten und auf Ansätze der Bundesregierung zur Förderung des Gebiets.

¹ Die vollständige Fassung des Partnerschaftsvertrags einschließlich der dazugehörigen Anhänge, Protokolle, gemeinsamen Erklärungen und Briefwechsel findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, Brüssel 1994. Ferner "Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland", Brüssel 1999. "Eine Nördliche Dimension für die Politik der Union", Com 5, 89/3, Brüssel 1998; "Action Plan for the Northern Dimension in the External and Cross-border Policies of the European Union 2000-2003", Brüssel 2000.

² So R. Vetter, Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa (Aachen) 2/2000, S. 144-160.

³ Kaliningrad: Achillesferse im Osten, in: Der Spiegel (Hamburg) 34 vom 21.8.2000, S. 127.

⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/2293 vom 1.12.1999, S. 1-11, hier S. 10.

Schließlich wird auch nach möglichen Konsequenzen für den Fall gefragt, "dass sich diese Region nachhaltig schlechter entwickeln sollte als der Rest der Ostseeregion". Zwar steht die Antwort der Bundesregierung noch aus, doch soviel läßt sich schon heute sagen: Für Deutschland und die EU insgesamt laufen entsprechende Bestrebungen nicht auf eine spezifische Kaliningrad-Strategie hinaus; dies würde in Moskau Mißtrauen hervorrufen und müßte letztlich scheitern. Vielmehr wählt die EU einen anderen, erfolgversprechenderen Ansatz: Sie bettet das Problem Kaliningrad in ihre allgemeine Rußlandpolitik ein, verleiht dieser Region aber zugleich größeres und spezifisches Gewicht. Wie sehen die jeweiligen Interessen und die Rahmenbedingungen in den Beziehungen Brüssel-Moskau aus, in die sich die Kaliningrad-Politik beider Seiten einfügt?

In den erwähnten Dokumenten der EU kommt das vitale Interesse der Union an erfolgreicher Partnerschaft mit Rußland deutlich zum Ausdruck.⁵ So oder so werden die Entwicklungen in Rußland das Geschehen im übrigen Europa stark beeinflussen – eine Isolierung des Landes, selbst wenn sie gewollt wäre, ist schon aufgrund seiner Größe und seiner Potentiale ohne erhebliche Beschädigung der eigenen Interessen nicht möglich. Dies wurde zuletzt in der zögerlichen und vergleichsweise milden Reaktion der Union auf das OSZE-widrige Verhalten Rußlands in Tschetschenien deutlich. Laut "Gemeinsamer Strategie" gilt: "Die Zukunft Rußlands bildet ein wichtiges Element für die Zukunft des Kontinents und ist für die EU von strategischem Interesse."

Hinzu kommt: Die EU hat ein hohes Interesse an einem stabilen, demokratisch ausgerichteten und prosperierenden Rußland. Dies wäre ein Rußland, das seine frühere Abgeschlossenheit überwindet und mit neuem Selbstbewußtsein als aktiver Mitgestalter der internationalen Politik auftritt, nicht zuletzt im Ostseeraum und mit Blick auf die Zukunft Kaliningrads. Von einer so disponierten Großmacht Rußland gehen weniger Gefahren aus als von einem schwachen Rußland mit seinem vielfältigen Konflikt- und Chaospotential. Einen ähnlich hohen Stellenwert hat für die EU schließlich die wirtschaftliche Gesundung Rußlands. Ein ökonomisch-sozialer Kollaps würde im Innern reaktionären Kräften den Weg bahnen und das internationale Umfeld vom südlichen Kaukasus über die westliche GUS bis nach Nordeuropa und in den Ostseeraum hinein destabilisieren. Umgekehrt würde eine wirtschaftliche Stabilisierung die politische Lage festigen und damit wichtige Voraussetzungen schaffen, um gerade auch im Aktionsbereich der "Nördlichen Dimension" den gegenseitigen Handel zu stimulieren und Gefahren drohender ökologischer Katastrophen zu reduzieren.

Die "Gemeinsame Strategie" nennt eine Vielzahl konkreter Initiativen zur Förderung positiver Entwicklungen in Rußland. Stichwortartig herausgehoben seien hier insbesondere: Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie Stärkung der staatlichen Institutionen in Rußland als Voraussetzung für erfolgreiche Interaktion; Einbeziehung Rußlands in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum mit dem Ziel einer Überwindung neuer Trennlinien; Zusammenarbeit zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit in Europa; Probleme

⁵ Vgl. H. Timmermann, Rußland und die internationalen europäischen Strukturen, Berichte des BIOst 29/1999.

der Umwelt und der nuklearen Sicherheit; Förderung regionaler und grenzüberschreitender Verbindungen sowie von Partnerschaftsprogrammen der Bürgergesellschaften.

Der Tschetschenienkrieg Moskaus mit seiner brutalen Kriegführung hat die Beziehungen der EU zu Rußland stark belastet und die Implementierung der Projekte "Gemeinsame Strategie" und "Nördliche Dimension" zumindest hinausgezögert, auch im Hinblick auf Kaliningrad. Aus ihrem Selbstverständnis als Wertegemeinschaft heraus kann die Union keine "business-as-usual"-Position beziehen, solange Rußland massiv jene Menschen- und Minderheitenrechte sowie jene Normen und Prinzipien verletzt, zu deren Einhaltung sich Moskau gegenüber OSZE, Europarat und im Partnerschaftsvertrag auch gegenüber der EU verpflichtet hatte. Dies ist um so bedauerlicher, als Rußland die genannten EU-Signale positiv beantwortete, insbesondere in seiner "Mittelfristigen Strategie für die EU", die der damalige Ministerpräsident Putin der EU-Troika im Oktober 1999 in Helsinki persönlich übergab. Die Kernpunkte dieses Dokuments lauten:⁶

1. Als euroasiatische Weltmacht will Rußland in seinen internationalen Beziehungen unabhängig bleiben; die Partnerschaft Rußland-EU zielt nicht auf Assoziation oder gar Mitgliedschaft in der Union. Damit macht die inflationäre Integrationsrhetorik Absichtserklärungen Platz, bei aller Partnerschaft mit der EU einen *eigenen* Kosmos zu bilden, groß genug, um selbst zentraler, eigenständiger Akteur zu sein. Diese Moskauer Positionsbestimmung kann nur begrüßt werden, da sie von Realismus geprägt ist und zur Berechenbarkeit beiträgt. Im übrigen hat sie positive Konsequenzen auch für die Moskauer Wahrnehmung des Kaliningrad-Problems. Solange in Moskau Visionen einer nicht zu fernen Integration von Rußland als Ganzem in die EU gepflegt wurden – so wiederholt Jelzin und Tschernomyrdin –, brauchte man über die Zukunft seines integralen Bestandteils Kaliningrad nicht ernsthaft nachzudenken. Das Gebiet würde dann gewissermaßen automatisch auch seinerseits Teil der EU. Ganz anders sehen die Perspektiven für Kaliningrad freilich aus, wenn Rußland der Vision einer EU-Integration eine ausdrückliche Absage erteilt und das Gebiet damit in wenigen Jahren unvermeidlich zu einer Enklave der EU wird. Das zwingt beide Seiten, die Union und Rußland, nach einer Lösung für Kaliningrad zu suchen, um seine Lebensfähigkeit zu sichern und Destabilisierungsgefahren entgegenzuwirken
2. Rußland erhebt keine Einwendungen gegen die Erweiterung der EU nach Osten einschließlich der baltischen Staaten, zumal man hierin durchaus auch Entwicklungschancen für sich selbst sieht. Tatsächlich wird in Moskau eine Reihe damit verbundener Vorteile genannt: die Größe des Marktes für russische Produkte, die Vereinheitlichung und Zuverlässigkeit der Transitrouten und der Grenzregime im Handelsverkehr sowie die Harmonisierung der Zolltarife im EU-Raum. Gelegentlich wird das Näherrücken der Zone von Wohlstand und Wirtschaftsmodernisierung geradezu als Chance begriffen, hieraus für Rußland selbst Gewinn zu ziehen. Andererseits werden in Moskau jedoch auch

⁶ Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000-2010 gg.), in: Diplomičeskij Vestnik (Moskau) 11/1999, S. 20-28.

Befürchtungen über mögliche negative Folgen geäußert, insbesondere die, daß Rußland dadurch auf traditionellen Märkten in Ostmitteleuropa noch weiter an Boden verliert sowie in Europa "enteuropäisiert" und marginalisiert wird. Stichworte sind hier u.a.: weiterer Verlust von Exportchancen in die Beitrittsländer, wenn diese die Standards, Normen und Zertifizierungen der EU übernehmen; Umschichtung direkter Investitionen aus der Union von Rußland auf die zukünftigen Mitglieder; wachsendes Gefälle in den Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen als Folge entsprechender massiver EU-Förderung in den Beitrittsländern; und schließlich: Einführung des Schengener Grenzregimes. Dessen strenge Visaregelung, die der zuverlässigen Abschottung der künftigen EU-Ostgrenzen gegen kriminelle Aktivitäten dienen soll, könnte zu einer erheblichen Reduzierung der grenzüberschreitenden Personen- und Warenströme führen. Besonders einschneidend wären hier die Folgen für die zukünftige EU-Enklave Kaliningrad.

Vor diesem Hintergrund ist das Weiterwirken historischer Urängste in Rußland verständlich, im Zuge der EU-Erweiterung nach Osten faktisch isoliert und aus Europa ausgegrenzt zu werden. Hier bildet die "Nördliche Dimension" der EU ein zusätzliches perspektivreiches Instrument, um über Projekte regionaler Kooperation einer Vertiefung der Trennlinien an zukünftigen Ostgrenzen der EU entgegenzuwirken. Denn nach der Aufnahme Finnlands in die Union 1995 haben die EU und Rußland erstmals eine lange gemeinsame Grenze, es bilden sich direkte Nachbarschaften, die sich mit dem anvisierten EU-Beitritt Polens und der baltischen Staaten noch weiter großräumig ausdehnen werden. Zugleich wird die Ostsee gleichsam zu einem Binnenmeer der EU – mit Ausnahme zweier eng begrenzter Anrainerterritorien: des östlichen Rands des Finnischen Meerbusens und eben des von EU-Beitrittsaspiranten umgebenen Kaliningrad. Diese exponierte Lage stimuliert das Interesse der EU an Kaliningrad als stabilem Faktor im Ostseeraum, der als einer der dynamischsten Wachstumsregionen der Welt gilt.

II. Zur Relevanz des EU-Projekts "Nördliche Dimension" für Kaliningrad

Die "Nördliche Dimension" umfaßt insgesamt elf Länder unterschiedlicher internationaler Zuordnung: sämtliche Ostseeländer der EU (Deutschland, Dänemark, Schweden, Finnland), dazu die drei baltischen Staaten sowie Polen, Rußland, Norwegen und Island. Wichtig ist die Tatsache, daß das Projekt – ähnlich wie die Mittelmeerinitiative der EU – zum Anliegen der *gesamten* Union gemacht wurde und nicht auf deren Ostseeanrainer beschränkt blieb. Mit anderen Regionalorganisationen knüpft die "Nördliche Dimension" zwecks synergetischer Effekte enge Beziehungen, so insbesondere zum Rat der Ostseeanrainerstaaten und zum Rat für den europäisch-arktischen Bereich der Barentssee. Die Voraussetzungen für solche Verzahnungen sind insofern günstig, als die EU selbst Mitglied dieser Organisationen ist. Allerdings verfügt die "Nördliche Dimension" über keine eigenen Budgetmittel. Vielmehr sieht sie ihre spezifische Aufgabe darin, Projekte anzustoßen und Vorhaben anderer EU-Agenturen – unter Einschluß internationaler Finanzorganisationen – zu fördern und zu koordinieren.

Die "Nördliche Dimension" ist die erste EU-Initiative, die im Sinne einer regionalen Entwicklungspolitik die herausragende Bedeutung Nordwestrußlands für die grenzübergreifenden Beziehungen EU-Rußlands unterstreicht und dabei besondere Aufmerksamkeit dem Problem Kaliningrad widmet. In diesem Sinne setzt sich das Projekt zur zentralen Aufgabe, "die positive Interdependenz zwischen der Union, Rußland und dem Ostseeraum zu stärken" und damit den Gefahren sich vertiefender Trennlinien zu begegnen. Im Blick auf Kaliningrad beispielsweise nennt das Projekt: "Programme zur technischen Hilfe bei der Zusammenarbeit im Zollwesen, bei der zukünftigen Verwaltungsschulung und bei der Kooperation im Kampf gegen die organisierte Kriminalität". Sicherheit und Stabilität im gesamten Projektraum sollen insbesondere durch wirtschaftliche Verbindungen und durch die Herausbildung langfristiger gemeinsamer Interessen gewährleistet werden.⁷ Kühnere Visionen zeichnen sogar eine Zukunft, in der die dezentrale Kooperation und die Modernisierungsmose im europäischen Nordwesten unter Einschluß der russischen Nachbarregionen als Modell für die Beziehungen EU-Rußland überhaupt dienen könnte.

Interessanterweise greift die "Mittelfristige Strategie" Moskaus diese Vorstellung gerade im Hinblick auf die Perspektiven von Kaliningrad auf: Über ein besonderes Abkommen des Gebiets mit der EU könne eine Entwicklung angestoßen werden – heißt es dort –, um "Kaliningrad in eine russische 'Pilot'-Region im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Rußland und der EU im 21. Jahrhundert zu transformieren". Im folgenden seien in Stichworten kurz jene Bereiche charakterisiert, die die "Nördliche Dimension" als vorrangig für die Förderung der anvisierten positiven Interdependenzen in der Region erwähnt. In wichtigen Teilen können sie auch auf Kaliningrad Anwendung finden.

1. Entwicklung und Nutzung der natürlichen Ressourcen im Nordwesten Rußlands, darunter insbesondere Gas, Öl, Mineralien und Holzbestände. Der Ausbau der Energieinfrastrukturen zu einem Energienetzwerk im Ostseeraum unter Einschluß Kaliningrads soll den wachsenden Energiebedarf in dieser dynamischen Region decken und durch Diversifizierung zugleich deren Abhängigkeit von einer einzigen Energiequelle reduzieren. Vorhaben auf diesen Feldern lassen sich mit Projekten verbinden, wie sie auch im Rahmen regionaler Partnerschaften in Angriff genommen werden. Schleswig-Holstein z.B. fördert in Kaliningrad den Aufbau eines Informationsnetzwerks im Energiemanagement und die Verbreitung regenerierbarer Energien.
2. Schutz der Umwelt und nukleare Sicherheit. Hier geht es darum, beim Abbau der Rohstoffe umweltzerstörende Wirkungen zumindest zu reduzieren sowie die Verschmutzung von Flüssen und Meeren einzudämmen (der "Aktionsplan" nennt hier neben St. Petersburg auch Kaliningrad, das grenzübergreifend in den Genuß von Tacis-

⁷ Vgl. hierzu D. Trenin, *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*, Washington 1997; ders., *Security Cooperation in North-Eastern Europe: A Russian Perspective*, in: D. Trenin/P. van Ham, *Russia and the United States in Northern European Security*, Helsinki/Bonn 2000, S. 15-54; sowie die Expertise: *Rossija i Pribaltika*, publiziert vom Moskauer Rat für Außen- und Verteidigungspolitik, in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 23.9.1999. Siehe auch W. Ischinger, *Nicht gegen Rußland. Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostseeraum*, in: *Internationale Politik* (Bonn) 2/1998, S. 33-40.

Mitteln zur Wasseraufbereitung der Flüsse Pregel und Memel kommt).⁸ Vor allem aber soll Rußland dabei geholfen werden, seine Atomkraftwerke sicherer zu machen sowie seinen umfangreichen militärischen und zivilen Nuklearmüll in der Region zuverlässig zu entsorgen.

3. Modernisierung und Ausbau der Verkehrs- und Telekommunikationsnetze sowie deren Anbindung an die europäischen Infrastrukturen. Dies gilt auch für Kaliningrad, das nach den Vorgaben des Projekts z. B. in die transeuropäischen Transportkorridore Helsinki-Tallinn-Riga-Kaliningrad-Danzig (Paneuropäischer Korridor I = Via Baltika) und Kaliningrad-Klaipeda (Abzweig Paneuropäischer Korridor IX) einbezogen werden soll.
4. Schon heute hat die EU in Finnland eine 1.300 km lange Grenze mit Rußland, und nach ihrer Erweiterung um Polen und die drei baltischen Staaten werden es insgesamt rund 2.000 km sein. Folgerichtig mißt die "Nördliche Dimension" große Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen und grenzübergreifenden Aktivitäten bei. Anvisiert wird die zuverlässige Sicherung der Grenzen gegen kriminellen Mißbrauch bei gleichzeitiger Erleichterung für den wachsenden Personen- und Warenverkehr in der Gesamtregion. Großes Gewicht liegt dabei auf der grenzüberschreitenden Kooperation von Subregionen, Städten, Geschäftsleuten, Wissenschafts- und Bildungsinstitutionen sowie sozialen und kulturellen Organisationen. Initiativen westlicher Akteure in den verschiedenen Bereichen sind geeignet, ein dichtes Netzwerk informeller Verbindungen zum Nordwesten Rußlands zu knüpfen. Sie können dem entgegenwirken, was die "Nördliche Dimension" als großes Risiko für die gesamte Region ansieht. Gemeint ist die Vertiefung von Trenngräben zwischen der sich erweiternden EU und Rußland in Form wachsender Divergenzen bezüglich Lebensniveau, Infrastrukturen und der Frage der Grenzregime. Hier regen die "Nördliche Dimension" und ihr "Aktionsplan" insbesondere im Rahmen von Tacis, Phare und Interreg die Förderung grenzüberschreitender Projekte an, auch im Hinblick auf Kaliningrad.

III. Kaliningrad: Doppelte Peripherie oder Pilotprojekt regionaler Kooperation

Nicht zufällig wird im Zusammenhang mit den verschiedenen EU-Rußland-Dokumenten mittlerweile nachdrücklich auf den Problemkomplex Kaliningrad verwiesen. Tatsächlich drängt die spezifische, politisch sensible geographische Lage des Gebiets als eher depressive zukünftige Enklave innerhalb einer boomenden EU nach einer Lösung. Diese müßte im Kern so beschaffen sein, daß sie das Gebiet als integralen Bestandteil Rußlands ausweist und es zugleich als aktiven Partner von Union und Ostseeoperation einbindet. Die Voraussetzungen für erfolgreiches Handeln stehen im Prinzip nicht schlecht, führt man sich die günstige geographische Lage vor Augen – die Nähe der baltischen Staaten, der Länder Ostmittel- und Westeuropas sowie der westlichen Teile von Rußland selbst. Hinzu kommt in jüngerer Zeit im Blick auf Kaliningrad auf allen Seiten ein mehr oder weniger ausgeprägter

⁸ Europäische Kommission DG RE-E3, Tacis Environment Cross Border Programme 1998 vom Juli 1999.

positiver Wandel von Problembewußtsein und Handlungsmustern.⁹ Hierzu einige Beispiele, die zugleich bereits auf mögliche Aktionsfelder und Perspektiven verweisen.

1. Noch vor wenigen Jahren stand die Moskauer Führung Kaliningrad-Initiativen der EU zur Entwicklung gemeinsamer Strategien und Projekte zur Einbindung des Gebiets in die dynamischen Prozesse seiner internationalen Umwelt mißtrauisch bis ablehnend gegenüber. Die Furcht vor unkontrollierter westlicher Penetration und einer Lockerung der Bindungen des Gebiets an Rußland bis hin zur Separation war stark ausgeprägt. Erinnert sei hier an die einwöchige fact-finding-mission einer Delegation des Europäischen Parlaments 1993 unter Leitung der deutschen Abgeordneten M. Hoff, die in einer konstruktiven und in ihrer Substanz bis heute gültigen EntschlieÙung des Parlaments ihren Ausdruck fand.¹⁰ Damals wurde die Delegation in Politik und Medien Moskaus verdächtigt, als Deutsche in europäischem Gewande aufzutreten und allerlei Hintergedanken und böse Absichten mit dem Ziel einer Loslösung des Gebiets von Rußland zu hegen.¹¹

Das hat sich mittlerweile gründlich geändert: Heute ist es gerade die *russische* Seite, die mit Visionen von Kaliningrad als Teil der Vernetzung im Ostseeraum und sogar als "Pilotprojekt" für die Beziehungen Rußland-Europa auf Lösungen drängt, beispielsweise über ein "besonderes Abkommen" mit der Union. Brüssel dagegen hat in den letzten Jahren eher zurückhaltend agiert – möglicherweise, um Kontroversen mit Moskau zu vermeiden und nicht in die komplizierten Zentrum-Regionen-Beziehungen involviert zu werden. Erst in der "Nördlichen Dimension" und detaillierter noch in deren "Aktionsplan" hat sie sich zu Kaliningrad wieder deutlich artikuliert. Aufgrund seiner spezifischen Lage erfordere Kaliningrad besondere Aufmerksamkeit und spezielle Anstrengungen – heißt es im "Aktionsplan" – "um zu helfen, die Folgen seiner Enklavensituation zu erleichtern und den größer werdenden sozioökonomischen Abstand zu seinen unmittelbaren Nachbarn zu überwinden". Auf dem EU-Rußland-Gipfel Ende Mai 2000 schließlich bekräftigte die Union ihre Bereitschaft, "die Auswirkungen der künftigen EU-Erweiterung auf den Handel und die wirtschaftlichen Interessen Rußlands und die besonderen Fragen in bezug auf das

⁹ Aus der umfangreichen westlichen Literatur seien erwähnt: P. Joenniemi/J. Prawitz (Hrsg.), Kaliningrad: The European Amber Region, Brookfield 1998; J. Kempe, Direkte Nachbarschaft, Gütersloh 1998; J. Kempe/W. van Meurs (Hrsg.), Strategies of Direct Neighbourhood for the Baltic Sea Region and Northwestern Russia, CAP Working Paper, München Juni 1999; J. Samson/V. Lamande, The European Union and the Future of Kaliningrad, Tacis Support to the Global Development Plan for Kaliningrad, Grenoble 1998; P. Joenniemi/S. Dewar/L. Fairlie, The Kaliningrad Puzzle Within the European Union, Karlskrona/Mariehamn 2000; L. Fairlie, Will the EU Use the Northern Dimension to Solve Its Kaliningrad Dilemma?, in: The Finnish Institute of International Affairs (Hrsg.), Northern Dimensions 2000, Helsinki 2000, S. 85-101.

¹⁰ Der Hoff-Bericht an das Parlament sowie die Debatten dazu vom 8.2.1994 sind abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Bonn) 4/1994, S. 511-516. Eine stark erweiterte Version des Berichts bei M. Hoff/H. Timmermann, Kaliningrad (Königsberg): Eine russische Exklave in der baltischen Region, in: Jahrbuch der Albertus-Universität zu Königsberg, Berlin 1994, S. 63-79.

¹¹ In diesem Sinne beispielsweise S. Šachraj, Kaliningrad – Kenigsberg – Krulevec..., in: Nezavisimaja gazeta, 26.7.1994. Der Autor war damals Stellvertretender Ministerpräsident und als Minister zuständig für Nationalitätenfragen und Regionalprobleme.

Gebiet Kaliningrad zu erörtern".¹² Als geeigneten vertraglichen Rahmen für entsprechende Konsultationen nannte die EU-Delegation den erwähnten Partnerschafts- und Kooperationsvertrag.

2. Zwar gibt es in der Moskauer Zentrale wie in Kaliningrad selbst auch weiterhin unterschiedliche Ansichten über die zukünftige Rolle und politische Ausrichtung des Gebiets. Insgesamt gesehen rückt jedoch das frühere Denken in Alternativen in den Hintergrund: Kaliningrad entweder als Moskau-zentriertes Gebiet (isolationistisches Szenario) oder als Europa-offenes Gebiet (integrationistisches Szenario). Statt dessen gewinnt die Einsicht an Boden, daß sich Kaliningrad als integraler Bestandteil der Russischen Föderation geradezu zu einem *Verbindungsglied* zwischen Rußland und EU entwickeln könnte.¹³ "Kaliningrad – eine russische Stadt mit europäischem Antlitz": Mit diesem Motto brachte Oberbürgermeister Sawenko die heutige Selbstwahrnehmung der Mehrheit unter Eliten und Bevölkerung des Gebiets treffend auf den Punkt.¹⁴
3. Weitgehend verschwunden sind Konzeptionen in Moskau und entsprechende Befürchtungen im regionalen Umfeld Kaliningrads, das Gebiet werde zu einer antiwestlichen Militärbastion ausgebaut. Heute sind es weniger Probleme der militärischen Präsenz, die Kaliningrad und seine Nachbarn bewegen: Die Baltische Flotte schrumpft, und das Militärpersonal wurde auf rund 25.000 Mann drastisch abgesenkt. Eine so beschaffene moderate Stationierung in Kaliningrad bedeutet kein Hindernis für eine stärkere Einbindung des Gebiets in die regionale Kooperation (sollte allerdings die Militärpräsenz noch weiter verringert werden, so könnte dies in Moskau neue Unsicherheiten und Bedrohungsperzeptionen heraufbeschwören).
Statt dessen ist es eher ein möglicher weiterer wirtschaftlicher und sozialer Abschwung, der Destabilisierungsgefahren in sich birgt und sogar beginnt, "die Interessen der nationalen Sicherheit Rußlands zu berühren".¹⁵ Falls nichts geschieht, wird der Abstand zu

¹² Pressemitteilung der EU 8976/00.

¹³ Im Sinne dieser Richtung argumentiert A.P. Ovčaruk, *Ėkonomičeskoe sotrudničestvo Rossii v Baltijskom regione*, Moskau 1999, S. 10. Der Autor ist Diplomat und gegenwärtig am russischen Generalkonsulat in Bonn tätig. Ähnlich auch Vetter, a.a.O., S. 154f., sowie Joenniemi et al., a.a.O., S. 16ff.

¹⁴ "Das wäre schlimm für uns", Interview mit dem Spiegel 23 vom 5.6.2000, S. 190 und 192. Zu weiteren Beiträgen aus Kaliningrader Sicht vgl. G. Fjodorow, *Kaliningrad – eine russische Enklave innerhalb der Europäischen Union*, Aktuelle Analysen des BIOst 45/1999; G. Fedorov/V. Korneev, *Baltijskij region, Kaliningrad 1999*; Ju. Rožkov-Jur'jevskij, *Rossijskie djuny v centre Evropy*, in: *Evro* (Moskau) 3/2000, S. 34-37; Stadtverwaltung Kaliningrad (Hrsg.), *Naš Kaliningrad, Kaliningrad 2000*; A. Chlopeckij, *Kaliningrad kak "zona svobody": vzgljad iznutri*, Kaliningrad 2000; A. Kusnezow, *Die Osterweiterung der EU: Chancen und Gefahren für die Oblast Kaliningrad der Russischen Föderation*, *Schiff-Texte* 59/2000, Kiel 2000; ders., Rede anlässlich des Kieler-Woche-Gesprächs vom 19.6.2000, in: *Schleswig-Holsteinischer Landtag, Kieler-Woche-Gespräch: "Die Nördliche Dimension – Signal für eine neue Partnerschaft zwischen der EU und Rußland"*, Kiel 2000, S. 5-9. Botschafter Kusnezow ist der Vertreter des Außenministeriums Rußlands im Gebiet Kaliningrad. Zwei im Ansatz unterschiedliche Analysen unter den wenigen ausführlicheren Beiträgen aus der Sicht des Moskauer Zentrums bei N. Smorodinskaja, *Kaliningradskij Ėksklav: Ocenka uslovij i rezul'tatov razvitija*, Moskau 1999, sowie A.P. Ovčaruk, a.a.O.

¹⁵ So Vizegouverneur V. Prudnikov vor der Regierungskommission für die Zusammenarbeit Rußland-EU vom 18.7.2000, <http://government.kaliningrad.ru>.

den angrenzenden EU-Beitrittskandidaten Polen und Litauen weiter wachsen. Diese erhalten schon heute umfangreiche EU-Hilfe zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft, insbesondere zur Übernahme des "gemeinschaftlichen Besitzstands" der Union (acquis communautaire) und zur Förderung der Infrastrukturen. Die Mittelzuflüsse werden noch weiter steigen, wenn beide Staaten nach ihrem Beitritt mehr oder weniger nachhaltig an den Strukturfonds, der Gemeinsamen Agrarpolitik und anderen Programmen beteiligt werden. Würden die Konditionen der EU-"Agenda 2000" für die Jahre 2000-2006 im Rahmen der Struktur- und Vorbereitungshilfe für Polen und die baltischen Staaten analog auf Kaliningrad angewandt – hat man hypothetisch errechnet –, so käme das Gebiet in den Genuß von jährlich 160 Mio. ECU Strukturhilfe und 8 Mio. Vorbeitrittshilfe. Die gefährliche Perspektive einer weiteren Vertiefung des "asymmetrischen Nachbarschaftsverhältnisses" haben allen Seiten Anstöße für Neuüberlegungen gegeben.¹⁶

Die Situation ist in der Tat paradox: Obwohl innerhalb der Union gelegen, wird Kaliningrad als außerhalb der EU befindliches Gebiet behandelt und ist daher von einer solchen massiven Unterstützung, wie sie den Beitrittskandidaten gewährt wird, ausgeschlossen; die Tacis-Förderung (1994-1999: 15 Mio. US-Dollar) bildet demgegenüber nur einen kleinen Bruchteil. Die wachsende Kluft zwischen Kaliningrad und seinem Umfeld im Lebensniveau, im Produktionsbereich, in den Infrastrukturen und nicht zuletzt in den Reisemöglichkeiten zeigt schon heute negative Auswirkungen auf die sozialpsychologische Befindlichkeit der Bevölkerung. "Man hat uns vergessen, niemand will uns wirklich haben", klagte kürzlich Ex-Gouverneur Matotschkin auf einer Konferenz in St. Petersburg, auf der das Problem Kaliningrad unversehens in den Vordergrund rückte.¹⁷ Die Einschätzung Matotschkins scheint übertrieben. Gleichwohl werden die Probleme des asymmetrischen Nachbarschaftsverhältnisses Kaliningrads zu den umliegenden Beitrittskandidaten immer drängender. Da Symptome und Ursachen weitgehend bekannt sind, sollen hier anhand neuerer Daten nur die wichtigsten unter ihnen kurz in Erinnerung gerufen werden.

Dramatisch ist der weitere Verfall der traditionellen Industrie und der Landwirtschaft. Ihr Niveau sank bis 1998 auf 29 bzw. 48 Prozent des Standes von 1990, die tatsächliche Arbeitslosigkeit betrug 1999 25 bzw. 50 Prozent. Unter solchen Bedingungen fiel der Lebensstandard in Kaliningrad offiziellen Statistiken zufolge unter den russischen Durchschnitt (rund 80 Prozent). Auffällig ist ferner die starke Importabhängigkeit vom Westen: Bei Lebensmitteln beträgt sie über 80 Prozent, wobei Litauen und Polen zu den Hauptlieferanten zählen. Mit dem absehbaren Enklaven-Status des Gebiets wird sich die Lage noch weiter zuspitzen. Schon heute stehen Exporten von rund 480 Mio. US-Dollar Importe in

¹⁶ Zur Charakteristik der "asymmetrischen Nachbarschaft" vgl. J. Kempe/W. van Meurs, Die baltisch-russischen Beziehungen als Brennpunkt der europäischen Integration und Sicherheit, in: deutsche studien (Lüneburg) 2/1999, S. 120-135.

¹⁷ Bertelsmann-Konferenz zum Thema "Direkte Nachbarschaft – EU-Ostpolitik nach der Erweiterung" am 16./17.3.2000.

Höhe von rund 1,2 Mrd. US-Dollar gegenüber.¹⁸ Gravierend sind auch die Defizite der Infrastrukturen insbesondere bei den Hafenanlagen, die mit weiter sinkender Tendenz nur zu 25 Prozent ausgelastet und gegenüber der baltischen Konkurrenz hoffnungslos zurückgefallen sind. Von den gesamten Gütern, die in den früher zur Sowjetunion gehörenden baltischen Häfen umgeschlagen werden (insbesondere Tallinn, Ventspils, Riga, Klaipeda), entfallen auf Kaliningrad lediglich 5 Prozent. Erwähnt sei schließlich die mangelnde Effizienz von Teilen der Administration, verursacht durch geringe Professionalität, unzureichende technische Ausstattung und Reibungsverluste durch Machtkämpfe zwischen personengebundenen Gruppen in Politik und Wirtschaft.

Vor diesem Hintergrund nennt der Vertreter der deutschen Wirtschaft in Kaliningrad für das Fernbleiben potenter ausländischer und russischer Investoren folgende Gründe:¹⁹ das Durchschlagen einer "konfiskatorischen" Steuerpolitik Rußlands auf das Gebiet; der Argwohn Moskaus gegenüber möglichen separatistischen Tendenzen, die sich aus dem besonderen wirtschaftlichen Status Kaliningrads ergeben könnten; die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Gebietsadministration gegenüber der Zentralregierung bei der Heranziehung ausreichender Fördermittel zur Entwicklung Kaliningrads; das Zurückbleiben der Infrastruktur und damit wichtiger logistischer Voraussetzungen im Gebiet; schließlich protektionistische Tendenzen der Administration und Eingriffe in die Unternehmen, die bürokratische und wenig transparente Tätigkeit der Verwaltung sowie Widersprüche zwischen föderalen und regionalen Gesetzen und Verordnungen. So gesehen ist es kein Zufall, daß Kaliningrad im Investment-Rating unter den 89 Subjekten der Föderation in der Zeit von 1995 bis 1998 vom 27. auf den 41. Rang zurückgefallen ist.

Ein großes Problem bildet in diesem Zusammenhang schließlich das Scheitern der "Freien Wirtschaftszone" Kaliningrad und das nur begrenzte Greifen der "Sonderwirtschaftszone". Als Ausgleich für die schwierige Enklavenlage gedacht, wurde die 1992 konstituierte Freihandelszone von Moskau 1995 kurzerhand liquidiert. Die 1996 gebildete, mit wesentlich geringeren Privilegien ausgestattete Sonderwirtschaftszone ihrerseits konnte aufgrund einschneidender Einschränkungen aus Moskau und widersprüchlicher Implementierung durch die Gebietsverwaltung erst gar nicht voll wirksam werden, nach entsprechenden Staatsduma-Beschlüssen steht sie möglicherweise sogar vor dem Aus. Sie befreit die Einfuhr von Rohstoffen und Vorprodukten von Waren, die in Kaliningrad hergestellt oder mit mindestens 30 Prozent Wertzuwachs veredelt werden, von Zoll und anderen Abgaben und schien daher geeignet, Kaliningrad für Investoren als Brücke und Sprungbrett nach Rußland interessant zu machen.

Hier liegen die Ursachen für Klagen aus Kaliningrad über die unklare Linie der Moskauer Regierung. Ein bekannter lokaler Geschäftsmann beschreibt die Lage so: "Die ständige Drohung, nicht nur einzelne auf Kaliningrad bezogene föderale Maßnahmen zu ändern,

¹⁸ S. Dewar, Trade and Transport Issues in Kaliningrad, in: Kempe/van Meurs, Strategies..., a.a.O., S. 35-39, hier S. 35.

¹⁹ St. Stein, Kaliningrader Gebiet, Information vom April 1999, S. 3f.

sondern das Regime der freien (besonderen) Zone überhaupt – dies bereitet den im Gebiet arbeitenden Unternehmern quälende Kopfschmerzen. So müssen wir Kaliningrader in jedem Herbst bei der Aufstellung und Erörterung des föderalen Haushalts für das kommende Jahr vor dem Zentrum unter großen Mühen unsere gesetzlich verbrieften Rechte und unsere vitalen wirtschaftlichen Interessen verteidigen." Das betreffe insbesondere Bestrebungen zu einer Revision zentraler Bestimmungen der Sonderwirtschaftszone.²⁰ Sollte die Sonderwirtschaftszone tatsächlich abgeschafft werden, so drohen nach Einschätzung von Abgeordneten der Gebietsduma "ein Preisanstieg bei eingeführten Gebrauchsgütern von 30 bis 40 Prozent; ein Versiegen ausländischer und einheimischer Investitionen; der Bankrott eines Großteils von Betrieben sowie steigende Arbeitslosigkeit; ... ein Anwachsen separatistischer Einstellungen und negativer Beziehungen zum Föderalen Zentrum unter der Bevölkerung, die sich maximal von Rußland zu distanzieren wünscht; eine Unterminierung der politischen und Verteidigungsinteressen Rußlands in der Region".²¹ In ähnlicher Weise prognostizieren auch ausländische Experten für diesen Fall "ein drastisches Absinken der ausländischen Direktinvestitionen, den Konkurs vieler vom Import und Export lebender Firmen sowie einen Preisanstieg für Importwaren von 40 bis 80 Prozent".²²

Vor diesem Hintergrund würden Versuche, das Problem auszusitzen, Kaliningrad zur Existenz einer "doppelten Peripherie" verdammen:²³ zu einem vergessenen Gebiet am Rande von Rußland und am Rande von EU-Europa. Denn wirtschaftliches Wachstum und soziale Stabilität Kaliningrads hängen in hohem Maße von seiner Zusammenarbeit mit Polen (19) und Litauen (10 Prozent) sowie von seiner Einbindung in das Netzwerk der Ostseekooperation ab. Negative Entwicklungen wären jedoch gefährlich und könnten schwer kontrollierbare Prozesse sozialer und dann auch politischer Destabilisierung provozieren, und dies um so mehr dann, wenn sie durch negative Einflüsse von außen weiter verstärkt würden. Dazu zählen: Restriktionen im grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr als Folge des Schengen-Regimes – hier werden Freiheiten in Frage gestellt, die die Bevölkerung als immanente Bestandteile ihres Lebens betrachten; Schrumpfen des Außenhandels mit der EU, der heute umfangreicher ist als derjenige Kaliningrads mit dem russischen Festland (Schätzwert: 40 Prozent der Importe aus und 25 Prozent der Exporte nach Rußland); schließlich die abnehmende Fähigkeit Moskaus zur Subventionierung seines geographisch benachteiligten Gebiets. Auch das 1997 verabschiedete "Spezielle Föderale Programm für die Wirtschaftliche Sonderzone im Kaliningrader Gebiet für 1998-2005" dürfte keine Abhilfe

²⁰ Chlopeckij, a.a.O., S. 132.

²¹ Appell an die Abgeordneten der Staatsduma vom Frühjahr 2000, nachdem diese das Liquidierungsgesetz in erster Lesung gebilligt hatte; nach dem Dokument. Der Staatsduma-Beschluß betraf Sonderregelungen in ganz Rußland und nahm, wie in Kaliningrad beklagt wurde, keine Rücksicht auf die spezifische Lage des Gebiets. Vgl. auch das analoge Monitum von Oberbürgermeister Sawenko, a.a.O., S. 190.

²² So St. Stein in: Th Plath, Gebiet Kaliningrad: Zollfreiheiten sind in Gefahr, in: vwd/Rußland (Eschborn) 104 vom 30.5.2000, S. 2.

²³ Joenniemi/Prawitz, Kaliningrad: A Double Periphery?, in: dies., Kaliningrad: The European Amber Region, a.a.O., S. 226-260.

schaffen.²⁴ Zwar sieht es Investitionen von insgesamt 14 Mrd. Rubel vor, doch ist es bisher Gouverneur Gorbenko zufolge im wesentlichen bei Absichtserklärungen geblieben.²⁵

Als Folge des Abschwungs mangelt es in Kaliningrad nicht an warnenden Signalen. Genannt seien die kurzzeitige, durch den Finanzkollaps vom August bedingte Ausrufung des Notstands im September 1998 durch den Gouverneur, der dazu gar nicht befugt war; Diskussionen in Kaliningrad über eine Statusanhebung zur Republik (innerhalb Rußlands) oder sogar zu einer "Vierten Baltischen Republik"; das Projekt eines Polen durchschneidenden "Korridors" zwischen Belarus und Kaliningrad, ventiliert während eines Treffens Jelzin-Lukaschenko 1996. Zwar stieß all dies unter Eliten und Bevölkerung des Gebiets vorerst auf keine nennenswerte Resonanz; bei einer weiteren Zuspitzung der sozioökonomischen Lage und wachsender Isolierungsfurcht könnte sich dies jedoch durchaus ändern.

IV. Regional angepaßte Lösungsansätze

Glücklicherweise sind inzwischen die meisten Beteiligten in Moskau, Brüssel und Kaliningrad selbst mehr oder weniger deutlich zu der Einsicht gelangt: Bloßes Zuwarten wäre kontraproduktiv und sogar gefährlich, es muß gehandelt werden. Die besondere geographische Lage der Enklave erfordert – so die wachsende Überzeugung – spezielle Vorgehensweisen bei der Lösung der regionalen Wirtschaftsentwicklung, der Visaregelung und des Handelsregimes. Die Chancen für konstruktives Herangehen stehen daher nicht schlecht und sollten genutzt werden. Im Blick auf realistische Ansätze für die künftige Entwicklung im folgenden einige Anmerkungen und Überlegungen.²⁶

1. Nachdem Moskau seine frühere Skepsis überwunden und Kaliningrad grünes Licht für internationale Aktivitäten gegeben hat, ist Bewegung in die Region gekommen. So stieg die Zahl der diplomatischen Vertretungen in Kaliningrad auf heute sechs – Polen, Litauen, Belarus, Dänemark, Schweden und Island; mit Griechenland und Lettland wird verhandelt. Vor allem aber zeichnen sich für Kaliningrad durchaus Chancen ab, durch Integration in die regionalen Netzwerke seine spezifische Lage vom Handicap des Enklavendaseins in einen Vorzug der Nähe zu den dynamischen Prozessen im Ostseeraum zu verwandeln.²⁷ Davon zeugen die mittlerweile vielfachen regionalen und subregionalen Verflechtungen Kaliningrads, des bemerkenswerterweise ersten und bislang einzigen russischen

²⁴ Federal'naja celevaja programma razvitija Osoboj ékonomičeskoj zony v Kaliningradskoj oblasti na 1998-2005 g., in: Rossijskaja gazeta (Moskau), 21.10.1997. Vgl. hierzu auch Samson/Lamande, a.a.O., S. 6, sowie aus Moskauer Sicht Smorodinskaja, a.a.O., S. 8ff.

²⁵ "Ja – storonnik praktičeskoj politiki", Interview mit Nezavisimaja gazeta, 14.9.1999.

²⁶ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Kopenhagener Konferenz "The Northern Dimension and Kaliningrad Region: European and Regional Integration" vom Mai 2000, nach dem Dokument. Die offiziöse Arbeitskonferenz wurde vom Außenministerium Dänemarks, dem Nordischen Ministerrat sowie der EU-Kommission organisiert und vereinte Politiker und Experten aus den Ländern der "Nördlichen Dimension".

²⁷ Auf die Chancen regionaler Einbindung Kaliningrads in den Ostseeraum verweist ausführlich Ovčaruk, a.a.O., S. 57 ff.

Teilnehmers am Institut der Euroregionen. Genannt seien hier nur: die Mitgliedschaft in der Euroregion Neman mit Polen, Litauen und Belarus, in der Euroregion Baltika mit Regionen aus Dänemark, Schweden, Polen, Litauen, Lettland und Rußland sowie in der Euroregion Saule (Sonne), an der neben Regionen aus Litauen, Lettland und Schweden auch Kaliningrad als eigenständige Region partizipiert. Hinzu kommt die Teilnahme des Gebiets – im Rahmen der russischen Delegation – an den Beratungen des Rats der Ostsee-Anrainerstaaten, an der Ostsee-Parlamentarierkonferenz sowie an der Ostsee-Subregionalkonferenz, einem Netzwerk der 162 Ostsee-Küstenregionen. Wachsende Bedeutung gewinnen schließlich die bilateralen Regionalbeziehungen, so u.a. die Partnerschaft mit Schleswig-Holstein und Brandenburg sowie mit einer Reihe weiterer Regionen vor allem aus dem skandinavischen Raum.

Solche Aktivitäten auf substaatlicher Ebene sind geeignet, einer Isolierung und Peripherisierung Kaliningrads entgegenzuarbeiten. Gerade die Kooperation auf regionaler und lokaler Ebene bildet eine wichtige Klammer zwischen EU-Mitgliedstaaten und solchen Ländern, die wie Rußland der Union durch Partnerschaft verbunden sind. Sie findet daher in der "Nördlichen Dimension" und deren "Aktionsplan" lebhaft Unterstützung. Gerade auch mit Blick auf Kaliningrad plädiert die "Nördliche Dimension" für "weitere Programme technischer Hilfe über Tacis und Phare für Projekte, die die russisch-baltischen und die russisch-polnischen Grenzen umfassen". Der "Aktionsplan" seinerseits verweist ausdrücklich auf die Absicht, grenzüberschreitendes "institution building" zu unterstützen. Mit der Charakterisierung Kaliningrads als "Pilotregion" scheint Moskau seinerseits die Möglichkeit anzudeuten, in Zukunft ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit der EU auf den gesamten Nordwesten Rußlands auszudehnen, was die Bedeutung Kaliningrads über sein eigenes Gewicht hinaus erhöhen würde.

2. Besonders negativ würde sich auf Kaliningrad das von der Amsterdamer EU-Konferenz beschlossene und 1999 in Kraft getretene Schengen-Regime mit seinem Postulat nach zuverlässiger Abschottung der künftigen EU-Ostgrenze auswirken.²⁸ Vor allem gilt dies für sein Verhältnis zu Litauen und Polen, mit denen für Einwohner Kaliningrads – nicht aber für die Russen vom "Festland" – ein de facto visafreier Verkehr herrscht.²⁹ Immerhin überqueren jährlich über 8 Mio. Menschen und 3 Mio. PKW die Grenzen in beide Richtungen.³⁰ Die Liquidierung dieser großzügigen Regelung, die mit dem Näherrücken des EU-Beitritts beider Länder oder sogar schon zu einem früheren Zeitpunkt immer wahrscheinlicher wird, wäre für Kaliningrad in mehrfacher Hinsicht dramatisch: Zum

²⁸ Hierzu detailliert Vetter, a.a.O., S. 152ff.

²⁹ Ausführlich zu dieser Regelung L. Fairlie, *Will the EU...*, a.a.O.; siehe auch Kusnezow, Rede anlässlich der Kieler Woche, a.a.O., S. 7f. Zu den spezifischen Aktivitäten Litauens gegenüber Kaliningrad vgl. die zweisprachig publizierten Ergebnisse einer litauisch-russischen Spezialistenkonferenz: AA.VV., *Lietuva ir Kaliningradas: Bendradarbiavimo perspektyvos/Litva i Kaliningrad: Perspektivy sotrudničestva*, Vilnius 1999; sowie J. van Altenbrocken, Pilotprojekt Königsberg, FAZ, 1.4.2000. Kennzeichnend für das gute Verhältnis Litauen-Kaliningrad ist die Tatsache, daß ein Kaliningrader Fußballteam in der 2. Liga Litauens mitspielt, vgl. Rede Kusnezows auf der Kieler Woche, a.a.O., S. 6.

³⁰ Die Zahlen nennt der Kaliningrader Gebietsduma-Abgeordnete S. Kozlov, "My dolžny žit' lučše, žit' po-evropejski", in: *Kaliningradskaja pravda*, 20.5.2000.

einen würde die Beeinträchtigung im kleinen Grenzverkehr als wirtschaftlichem und sozialem Faktor die ohnehin strukturschwachen Grenzregionen zusätzlich benachteiligen. Zum andern würde der Handel mit den Partnern in der direkten Nachbarschaft und in der gesamten EU stark belastet. Schließlich müßten sich die Bewohner Kaliningrads Transitvisa besorgen, wenn sie auf dem Landweg das russische "Festland" bereisen wollten. In diesem Licht gilt, was ein russischer Diplomat so umschrieb: Polen und Litauen "sind für das Gebiet strategische Partner – ohne normale allseitige Zusammenarbeit mit ihnen kann sich das Gebiet nicht stabil entwickeln".³¹ So gesehen ist es dringend geboten, möglichst noch *vor* dem EU-Beitritt von Litauen und Polen in den Bereichen Transit und Freizügigkeit eine Balance zu finden zwischen der Sicherung des EU-Außengrenzen einerseits und dem Bedürfnis nach grenzüberschreitender Kommunikation andererseits.

Nach langem Zögern scheint sich nun auch die EU zu bewegen. So verwies EU-Außenkommissar Patten Ende 1999 auf die Notwendigkeit, dem Komplex Kaliningrad im Rahmen der "Nördlichen Dimension" besonderes Augenmerk zu widmen: "Wenn die Kandidatenländer Mitglieder der EU werden, wird die einzigartige Lage Kaliningrads angepaßte Lösungen für Zollwesen, Transport und Visapflicht erfordern".³² Anvisiert wird offenbar eine Lösung analog zum gegenwärtigen finnisch-russischen Grenzregime; im "Aktionsplan" jedenfalls wird auf dieses Beispiel ausdrücklich verwiesen. Leider werden jedoch die Spezifika dieser Grenzregelung, des wohl sensitivsten Aspekts in der Brüsseler Strategie der Anbindung des Gebiets, in den EU-Dokumenten an keiner Stelle definiert. Inoffiziellen Angaben zufolge verlangt Helsinki bei der Erteilung von Einreisevisen für Russen keine Einladung, sondern begnügt sich mit der Anmeldung, einer gewissen Geldsumme und einem Nachweis, nach dem der Betreffende in Finnland keine Vorstrafen hat.³³ Nach Auskunft des Hauptquartiers des finnischen Grenzschutzes in Helsinki dagegen wird im allgemeinen ein Visum verlangt, das allerdings "in begründeten Fällen" an der Grenze erteilt werden kann. Voraussichtlich im Jahre 2001 werde man dann freilich das Schengen-Regime übernehmen.³⁴ Interessant ist auch das estnisch-russische Grenzregime. Es sieht vor, daß Bewohner der Grenzgebiete kostenlose multiple Visen zum Besuch der jeweils anderen Seite erhalten können.

Zweifellos handelt es sich hier um ein äußerst kniffliges Problem, das der genauen Abwägung aller Aspekte bedarf. Die Befürchtung der EU liegt darin, daß es einen innerrussischen Zuzug nach Kaliningrad geben könnte, wenn sich die Visabedingungen für Bürger des Gebiets als zu freizügig erweisen würden. Tatsächlich gibt es für Russen keine Beschränkungen, sich in Kaliningrad niederzulassen. Inakzeptabel sind auch – sowohl für Rußland als auch für die EU – Vorschläge zur Bildung eines "baltischen Schengen" unter Einschluß Kaliningrads, wie sie gelegentlich zu hören sind. Eine solche Lösung würde

³¹ Ju. Rožkov-Jur'evskij, a.a.O., S. 35.

³² Siehe Fairlie, a.a.o., S. 92.

³³ Ebd., S. 91.

³⁴ Mitteilung vom 29.6.2000 an den Autor dieses Berichts.

jegliche Kontrolle an den Grenzen der EU zu Kaliningrad aufheben und für die "Festlands"-Russen bei der Einreise in das Gebiet Visen erfordern.

Möglicherweise liegt die Lösung darin, Kaliningrad für Bewohner des Gebiets und EU-Bürger zu einer "leichteren Visazone" zu machen (z.B. durch Erteilung kostengünstiger multipler Visen mit drei- bis fünfjähriger Geltungsdauer) oder es sogar zu einer visafreien Zone zu erklären (was ja keineswegs mit einem Wegfall jeglicher Grenzkontrollen überhaupt gleichzusetzen wäre). Wie zu hören ist, wäre Moskau mit einer solchen Regelung einverstanden, obwohl sie gleichsam zwei Kategorien von Russen schafft. Eine so organisierte Nachbarschaft wäre durchaus geeignet, Kaliningrad zu einem privilegierten Treffpunkt von Geschäftsleuten aus Rußland und der EU zu machen sowie westliche Touristen in das alte Königsberg und an die Strände des früheren Ostpreußen zu locken. Gouverneur Gorbenko zufolge soll dem Tourismus in Kaliningrad hinfort "ebenso große Bedeutung beigemessen werden wie der Landwirtschaft, der Industrie und der Informationstechnologie".³⁵

3. Voraussichtlich wird der EU-Beitritt von Polen, Litauen und den übrigen baltischen Staaten nicht mit der parallelen Bildung einer Freihandelszone EU-Rußland einhergehen. Auch ist die in der "Gemeinsamen Strategie" anvisierte Konstituierung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialraums noch nicht in Sicht. Das aber heißt: Nach einem EU-Beitritt Polens und Litauens, der nach Deutschland größten Handelspartner Kaliningrads, werden die Exporte des Gebiets in diese Richtung erheblich erschwert. Hierfür sind nicht etwa erhöhte Zolltarife die Ursache, sie sind in der EU sogar niedriger als bei den Beitrittskandidaten.

Ausschlaggebend ist vielmehr die Tatsache, daß Kaliningrad bei der Ausfuhr in diese Länder EU-Normen und Standards übernehmen muß, etwa im Hinblick auf technische Fertigung, ökologische Verträglichkeit und Konsumentenschutz. Schmerzhafte Einbußen könnte dies beispielsweise für die Kaliningrader Fischverarbeitungsindustrie zur Folge haben, eine der wichtigsten Quellen der Wertschöpfung des Gebiets und seiner Exporte. Für entsprechende Anpassungen soll laut "Aktionsplan" gezielt Unterstützung gewährt werden. Ein möglicher Ansatz läge darin, in Kaliningrad eine EU-Präsenz in Form einer Entwicklungsagentur, einer Tacis-Außenstelle oder zumindest eines Informationsbüros zu eröffnen, das auch die Probleme von Produktstandards thematisiert. In Kaliningrad jedenfalls werden zusätzliche Informationen über die EU ausdrücklich gewünscht: Bis heute könne man sich vor Ort "kaum 'Spielregeln' und Mechanismen des Beitritts unserer Nachbarn Litauen und Polen zur EU vorstellen".³⁶

4. Ganz verfehlt wäre eine Förderung der Modernisierung alter Industrieanlagen in Kaliningrad einschließlich eines großdimensionierten Hafenausbaus. Ziel sollte vielmehr eine Mischung aus wettbewerbsfähigen Teilen überkommener Anlagen einerseits und zukunftsorientierter, den regionalen Bedingungen angepaßter Aktivitäten andererseits sein. Dazu

³⁵ Zukünftiges Mekka der Touristen im Herzen Europas?, in: Königsberger Express 5/Mai 2000, S. 11. Zu den Chancen eines Ausbaus der Tourismusbranche in Kaliningrad vgl. auch Ovčaruk, a.a.O., S. 113 f.

³⁶ Kusnezow, Rede anlässlich der Kieler Woche, a.a.O., S. 8.

gehören insbesondere: Telekommunikation, Handel und Finanzwesen, hochspezialisierte Klein- und Mittelbetriebe, Ausbau der Transport- und Verkehrsinfrastrukturen einschließlich des Flughafens, der seit 1992 internationalen Status hat.³⁷ Ventiliert wird in Kaliningrad auch die Idee der Gründung einer gemeinsamen Bank mit der EU. Mit solchen Maßnahmen würden Voraussetzungen geschaffen, um Kaliningrad in die Transportkorridore und Kommunikationsräume der Ostseeregion einzubinden. Noch ist das Gebiet in all diesen Bereichen viel zu schwach, um die oft beschworene "Brücke" zu bilden; hierfür bedarf es noch vieler zusätzlicher tragender Pfeiler. Wenn Kaliningrad aber tatsächlich eine Zukunft hat, dann als offener Ort von Kommunikationswesen und Dienstleistungen im Ostseeraum sowie weiter ausgreifend zwischen Rußland, den westlichen Staaten der GUS und dem übrigen Europa.

5. Bislang sind die Investitionen westlichen – und hier vor allem europäischen – Kapitals in die Realwirtschaft Kaliningrads mit 65 Mio. US-Dollar (März 1999) relativ gering; betragen sie im April 2000 pro Kopf der Bevölkerung in Litauen rund 563 US-Dollar, so waren es in Kaliningrad lediglich 70 US-Dollar. Das Engagement von BMW bildet hier eher die Ausnahme.³⁸ Direktinvestitionen sind aber insbesondere deshalb dringend erforderlich, um Mittelbetriebe zu fördern, zukunftsträchtige Produktionszweige zu modernisieren, das Verkehrs- und Kommunikationswesen auszubauen und über Joint-Venture-Projekte die Exportprodukte des Gebiets in Normen und Standards EU-kompatibel zu machen.

Zentrale Voraussetzung für Wirtschaftsaufschwung und stärkeres Engagement westlicher Investoren sind einschneidende Strukturreformen in Kaliningrad, wie sie die "Gemeinsame Strategie" sowie auch die "Nördliche Dimension" einschließlich ihres "Aktionsplans" nennen: eine berechenbare Steuergesetzgebung, die Möglichkeit zur Absicherung von Investitionen durch Erbpacht oder begrenzten Erwerb von Grund und Boden, klar definierte und tatsächlich praktizierte Regelwerke, funktionierende Institutionen einschließlich einer effizienten Verwaltung, professionellen Personals und verlässlicher Ansprechpartner (gegenwärtig arbeiten Gouverneur und Gebietsduma eher gegeneinander). Es bleibt abzuwarten, ob die von Putin anvisierte "Diktatur der Gesetze" auf staatlich organisierte Wirtschaftsmobilisierung hinausläuft oder ob sie tatsächlich in Richtung praktizierter Rechtsstaatlichkeit weist, einer zentralen Grundvoraussetzung für rationales und berechenbares Wirtschaften und damit auch für erfolgreiches ausländisches Engagement.

6. Die Partnerschaften von Regierung und Landtag Schleswig-Holsteins mit dem Gebiet Kaliningrad – als Beispiel für viele analoge Regionalpartnerschaften des Oblast im Ostseeraum – kommen zu einem günstigen Zeitpunkt: Ihr Abschluß fiel faktisch zusammen mit der Konkretisierung der erwähnten EU-Dokumente und Projekte mit dem

³⁷ Ähnliche Überlegungen finden sich bei Ovčaruk, a.a.O., S. 98, 114, 124, 126.

³⁸ Kaliningrad setzt große Hoffnungen in BMW-Engagement, vwd/Rußland 124/23.9.1999, S. 3.

Schwerpunkt Rußland, darunter auch der "Nördlichen Dimension".³⁹ So kann die Partnerschaft auf regionaler Ebene vertrauensbildend wirken, nicht zuletzt dadurch, daß sie die vielfachen Basisaktivitäten aus Gesellschaft, Bildung und Kultur abstützt und fördert.⁴⁰ Sie kann in praktischer Kooperation und unter Hinzuziehung von Mitteln der Union auf bestimmten Feldern jenen Rahmen füllen helfen, den die EU-Strategiepapiere vorgeben. Das bezieht sich zum einen auf Professionalisierung des öffentlichen Dienstes in Kaliningrad sowie auf Vermittlung von Erfahrung im Verwaltungshandeln und in der Gesetzgebungsarbeit. Zum andern gilt dies für Unterstützung beim Aufbau moderner Informations- und Kommunikationssysteme, die – wie wir sahen – dem Gebiet Perspektiven bieten und insbesondere für seine jüngeren Generationen attraktiv sind.

V. Zukunftsaufgaben

Natürlich können sich die positiven Ansätze zur Eingliederung Kaliningrads in die regionale Kooperation nur in dem Maße entwickeln, wie die Partnerschaft EU-Rußland *insgesamt* mit Substanz gefüllt wird. Nicht auszuschließen sind negative Szenarien als Folge übergeordneter Störfaktoren, etwa in Form fortdauernder Divergenzen über den weiterschwelenden Tschetschenienkrieg oder über eine Erweiterung der NATO in den baltischen Raum hinein. Äußerst ungünstige Folgen für Kaliningrad hätte aber auch eine Beschneidung der regionalen Kompetenzen zugunsten einer Strategie straffer Rezentralisierung auf Moskau. Negative Auswirkungen könnten schließlich die für November 2000 angesetzten Wahlen des Gouverneurs, der Gebietsduma und der kommunalen Organe haben: Gerade in Kaliningrad mit seinen vielen widerstreitenden politischen Faktionen und seiner prekären sozialökonomischen Lage scheinen Wahlkämpfe für pragmatisch-rationale Dispute über innovative Perspektiven des Gebiets wenig geeignet. Eher scheinen sie dazu angetan, den Kandidaten eine willkommene Plattform für populistische Profilierung zu bieten.

Im Zeichen der internationalen Priorität Rußlands für die europäische Richtung, wie sie sich tendenziell abzeichnet, bieten sich Kaliningrad freilich zugleich auch viele Chancen, als interessantes Experimentierfeld für regionale Kooperation zur Herausbildung solcher positiver Interdependenzen im nördlichen Europa beizutragen, wie sie die "Nördliche Dimension" einschließlich ihres "Aktionsplans" anstrebt. Angesichts des Spezialfalls der Enklave sind dabei *alle* Beteiligten zu innovativem, flexiblem Herangehen im Sinne einer präventiven Konflikt diplomatie aufgerufen, denn die geographische Nähe Kaliningrads zur

³⁹ Vgl. Memorandum zwischen den Regierungen von Schleswig-Holstein und Kaliningrad vom 10.2.1999, nach dem Dokument. Zum Abschluß der analogen Parlamentspartnerschaft vom Februar 2000 und deren Inhalt siehe: Der Landtag Schleswig-Holstein, Mitteilungen 26/2.2.2000, sowie die entsprechende Rede von Landtagspräsident Arens, nach dem Dokument.

⁴⁰ Die vielen Initiativen der Partner im Bereich von Bildung, Kultur, Gesellschaftspolitik sowie in Form sozialer und ökologischer Basisaktivitäten sind aufgelistet in: H.-M. Birckenbach/Chr. Wellmann, Zivilgesellschaft in Kaliningrad. Eine Explorationsstudie zur Förderung und Intensivierung partnerschaftlicher Zusammenarbeit, Kiel 2000.

dynamischen EU *allein* reicht nicht aus und kann, wie wir sahen, sogar erheblichen Schaden stiften. Im Kern heißt dies für die Verantwortlichen:

- Das Moskauer Zentrum muß konsequenter als bisher der Tatsache Rechnung tragen, daß Kaliningrad aufgrund seiner einmaligen geopolitischen Lage auf die Öffnung zum Ostseeraum vital angewiesen ist. Bemerkenswerterweise ist es ein russischer Autor, der diese Zusammenhänge auf den Punkt bringt: Gerade "Kooperation, Regionalisierung und schließliche Europäisierung" Kaliningrads seien geeignet, mögliche Prozesse von "Autonomisierung, Republikanisierung, Souveränisierung und Abtrennung von der Russischen Föderation zu verhindern".⁴¹ Anders ausgedrückt: Nicht eine Änderung seines territorialen Status steht zur Debatte, sondern die möglichst störffreie Kommunikation mit seinem internationalen Umfeld. Dazu zählt auch die zuverlässige Gewährleistung jenes Spielraums, den das Gebiet braucht, um seine regionalen Partnerschaften entsprechend der Spezifik seiner Lage und seiner Interessen eigenständig auszufüllen. In Kaliningrad selbst scheint man trotz der Anhebung des Gebiets in den Rang einer "Pilotregion" vom Moskauer Umdenken noch nicht überzeugt: Noch immer fehle eine durchdachte staatliche Politik Rußlands gegenüber dem Gebiet, klagte Vizegouverneur Prudnikow im Juli 2000. Das aber führe zu einer Verschärfung der Probleme und züchte unter den Menschen einen psychologischen Komplex, "in der Mausefalle zu sitzen".⁴² Ausgesprochen kontraproduktiv wären auch Tendenzen zur wirtschaftlichen und politischen Rezentralisierung in Form einer endgültigen Liquidierung der Sonderwirtschaftszone und einer Reduzierung regionaler Kompetenzen zugunsten der Moskauer Zentrale.⁴³ Das betrifft weniger Bestrebungen der Moskauer Führung, im Zuge der Gouverneurswahlen vom November 2000 Gorbenko durch Admiral Jegorow zu ersetzen, den Kommandanten der Baltischen Flotte.⁴⁴ Anders als Gorbenko gilt Jegorow als reformorientierter Pragmatiker, offen für enge Beziehungen zu den Nachbarstaaten im Ostseeraum und darüber hinaus zur EU. Als problematisch dagegen wird von der Mehrheit der Verantwortlichen in Kaliningrad die Strategie Putins verfolgt, im Zuge der Verwaltungsreform das Gebiet als Teil des neu konstituierten Nordwestdistrikts einem Präsidentenvertreter zu unterstellen (gemeinsam mit den Föderationssubjekten St. Petersburg, Leningrad, Karelien, Archangelsk, Murmansk, Nowgorod, Pskow, Wologda und dem Autonomen Kreis der Nenzen). Brüsseler Impulse zu Konsultationen über Kaliningrad könnten die Frage beantworten, ob unter den neuen Bedingungen Moskaus Wort von der "Pilotfunktion" Kaliningrads im Nordwesten Rußlands auch weiterhin gilt.

⁴¹ Ovčaruk, a.a.O., S. 131. Mit "Republikanisierung" ist hier ein Prozeß gemeint, in dessen Folge das "Gebiet" Kaliningrad in den Rang einer "Republik" innerhalb der Russischen Föderation gehoben wird oder sich sogar als unabhängige "Vierte Baltische Republik" konstituiert, s.o. S. 18.

⁴² Rede vor der Regierungskommission für die Zusammenarbeit Rußland-EU, a.a.O.; ähnlich Sawenko, a.a.O., S. 192. Eine Isolierung anderer Art scheinen die Kaliningrader allerdings sehr wohl zu schätzen, so Kusnezow in bemerkenswerter Umkehr der Argumente: gemeint ist "die Entfernung vom kriegführenden Süden Rußlands", in: Die Osterweiterung der EU, a.a.O., S. 6.

⁴³ Vgl. E. Schneider, Putins Rezentralisierungsinitiative, Aktuelle Analysen des BIOst, 29/2000.

⁴⁴ Dazu im einzelnen I. Rodin, Putin chočet imet' deševuju, no èffektivnuju regional'nuju politiku. Poètomu rukovoditelem samoj zapadnoj časti Rossii vpolne možet stat' podderživaemyj prezidentom "admiral-gubernator", in: Nezavisimaja gazeta, 4.8.2000.

- Die EU muß ihre Fähigkeit demonstrieren, zur Lösung der Folgeprobleme beizutragen, die ihre Erweiterung nach Osten mit sich bringt. Denn Kaliningrad ist zwar von der Partnerschaft der EU mit Rußland betroffen, paradoxerweise mehr noch aber von dem anvisierten Beitritt Polens und der baltischen Staaten zur EU. Folglich "muß Kaliningrad als Teil des EU-Binnenlebens behandelt werden, zu qualifizieren ist es von der Region jedoch vorrangig als integraler Bestandteil Rußlands".⁴⁵

Die EU darf die Beitrittskandidaten Polen und Litauen mit den schwierigen Problemen der direkten Nachbarschaft zu Kaliningrad nicht alleinlassen, z.B. im Hinblick auf die Modalitäten des Grenzregimes, denn die Logik von Schengen ("entweder drinnen oder draußen") paßt nicht auf die Enklave Kaliningrad. Vielmehr ist die EU hier *als Ganzes* gefordert und aufgerufen, im Rahmen ihrer Rußlandstrategie durch Sonderregelungen mit Kaliningrad zur Anbindung des Gebiets beizutragen, jedenfalls die negativen Effekte ihrer Erweiterung auf Kaliningrad zu minimieren. Dazu gehört auch die Bereitschaft der Union, die Verantwortlichen in Kaliningrad über jene Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen mit Litauen und Polen zu informieren (nicht: zu konsultieren), die das Gebiet als solches betreffen. Eine wichtige Aufgabe besteht schließlich in der Förderung der grenzüberschreitenden, der subregionalen und der regionalen Verflechtungen, die die Verantwortlichen des Gebiets seit einigen Jahren mit Engagement betreiben. Diese Aktivitäten, zu denen auch die Vielzahl von dezentralen und basisorientierten Partnerschaften und NGO-Initiativen zählt, können Verträge und traditionelle Diplomatie auf zentraler Ebene zwar nicht ersetzen; wohl aber können sie sie mit Leben füllen und für die Menschen direkt erfahrbar machen.

- Die politischen Eliten Kaliningrads selbst sollten ihr hochgestecktes Ziel, als integraler Teil Rußlands Pilotregion für die Vernetzung des gesamten russischen Nordwestens zu sein, konsequent weiterverfolgen, zumal dies die Bedeutung Kaliningrads über das Gebiet hinaus erhöhen würde. Voraussetzung hierfür sind insbesondere die innere Modernisierung, die entschlossene Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die schlüssige Implementierung der Sonderwirtschaftszone, aber auch ein möglichst einheitliches und selbstbewußtes Eintreten für diese Linie in Moskau.

Ein Beispiel für Bestrebungen in diese Richtung findet sich in dem erwähnten Beitrag von Vizegouverneur Prudnikow.⁴⁶ Darin wird das Zentrum aufgefordert, u.a. folgende Maßnahmen zu ergreifen: Sondersitzung der Regierungskommission Rußland-EU zum Komplex Kaliningrad und zur Gründung einer entsprechenden interministeriellen Arbeitsgruppe aus ihren Reihen; intensives Studium der EU-Erweiterungsfolgen für Kaliningrad, insbesondere mit Blick auf das Visaregime; Aufnahme von Konsultationen mit der EU über das gesamte Spektrum der Kaliningrad-Problematik unter Beteiligung von Vertretern des Gebiets. Die erste Konsultationsrunde solle in Kaliningrad selbst stattfinden, "um die Experten vor Ort besser mit den Besonderheiten der Region bekannt zu machen". Man kann gespannt sein, ob die Moskauer Zentrale diese konstruktiven Vorschläge aufgreift.

Wer im Frühjahr 2000 Kaliningrad besuchte, konnte etwas bemerken, was bei früheren Aufenthalten dort nicht zu sehen war: Hoch oben am Gebäude der Stadtverwaltung wehte neben der russischen und der lokalen Flagge auch die Europafahne. Dies symbolisiert einen bemer-

⁴⁵ Joenniemi et al., *The Kaliningrad Puzzle*, a.a.O., S. 25.

⁴⁶ Rede vor der Regierungskommission für die Zusammenarbeit Rußland-EU, a.a.O. (Anm. 15).

kenswerten Wandel in der Mentalität: Die Kaliningrader fühlen sich in ihrer regionalen Verankerung zugleich als Russen *und* als Europäer. Sofern das Moskauer Zentrum Kaliningrad auch weiterhin genügend Raum für Eigeninitiative und autonomes Handeln läßt, ist dies eine gute Voraussetzung dafür, daß das Gebiet seine Bestimmung findet und als integraler Bestandteil Rußlands eine aktive Rolle in der Ostseeregion spielt.

Heinz Timmermann

The Russian exclave of Kaliningrad in the context of regional co-operation

Bericht des BIOst Nr. 20/2000

Summary

Introductory Observations

The envisaged enlargement of the EU to the east will make Kaliningrad, one of the 89 "subjects" of the Russian Federation, into an enclave within the Union. This puts the region in a difficult position – in economic, political and also psychological terms. Both sides – the EU and Russia – are becoming increasingly aware that the precarious situation is urgently calling for regionally attuned solutions. Against this background, the Kaliningrad problem complex is becoming a more and more prominent topic in the recent strategy documents emanating from Brussels and relating to Russia. The same applies to the Russian "medium-term strategy towards the EU" formulated in the autumn of 1999. This even goes so far as to paint a vision of Kaliningrad as a "pilot region" for future Russian/EU relations. Where do the most serious problems lie, and in what fields can favourable prospects be discerned for the region? The present report is based on official documents from Brussels and Moscow and on studies of an academic or journalistic nature from the Moscow centre, from Kaliningrad itself, and from the West.

Findings

1. Until just a few years ago, the Moscow leadership was generally suspicious about initiatives taken by the EU to develop common strategies and projects with the aim of embedding the Kaliningrad region in the dynamic processes under way in its international surroundings. Fears of uncontrolled Western penetration and of the region's ties to Russia being loosened even to the point of separation were manifest. Nowadays it is precisely the Russian side that is pushing for solutions with ideas that see Kaliningrad as part of a Baltic network, for example by way of a "special agreement" with the Union. Brussels, by contrast, has been rather reticent in recent years, and has only started articulating clearly again in its latest documents – the "Northern Dimension" and the associated "Action Plan".
2. Although both in the Moscow centre and in Kaliningrad itself views about the region's future rôle and political alignment continue to differ, on the whole the formerly prevalent habit of thinking in alternatives – Kaliningrad either as a Moscow-focused construct or as a region open to Europe – has clearly receded. Instead, the notion that Kaliningrad as an

integral part of the Russian Federation is ideally situated to develop into a link between Russia and Europe is gaining ground.

3. Propositions in Moscow, and the associated fears in Kaliningrad's surroundings, that the region could be built up into an anti-Western military bulwark have largely been dispelled. Nowadays it is not so much problems of military presence that are of concern to Kaliningrad and its neighbours. The Baltic Fleet is shrinking, and military personnel has been drastically cut back to about 25,000. Instead, it is the prospect of further economic and social decline that poses a threat of de-stabilisation. If nothing happens, the gap between Kaliningrad and the adjacent EU membership candidates Poland and Lithuania is going to widen, especially since the latter are enjoying the benefit of large-scale financial aid in preparation for their joining the EU.
4. The dramatic dilapidation of the agriculture and traditional industry has caused the standard of living in Kaliningrad to drop beneath the Russian average. A further striking aspect is the region's pronounced dependence on imports from the West, especially for food; if the region were to be reduced to the status of an enclave, this situation would be aggravated still further. Serious deficits in the infrastructure are also evident, especially in the region's port facilities, which are currently running at only 25 percent of capacity, with a downward trend, and have fallen hopelessly behind the Baltic competition. Against this background, simply waiting for something to come along would be counter-productive and even dangerous – this assessment is shared by the parties responsible in Moscow, in Brussels, and in Kaliningrad itself. The enclave's special geographical location calls for special approaches to solving the pressing problems of regional economic development, visa regulations, and the trading regime.
5. The Schengen regime with its requirement that the EU's future eastern border must be reliably sealed would have a particularly devastating impact on Kaliningrad, and especially on its relations with Lithuania and Poland, where Kaliningrad residents are de facto able to travel without a visa. Cancellation of this facility, as is becoming more and more probable with the approaching accession of these two countries to the EU, or even earlier, would be a dramatic setback for Kaliningrad in several respects: for example, its residents would have to obtain a transit visa if they want to travel to "continental" Russia by land. After much hesitation, the EU appears to be giving way on this issue and may be envisaging an arrangement similar to the regime currently in place at the Finnish-Russian border. The solution might be to make Kaliningrad an "easy visa" zone for residents of the region and EU citizens (e.g. by issuing low-cost multiple visas), or to cancel visa requirements altogether (which would by no means imply discontinuing border checks completely).
6. Once Poland and Lithuania have joined the EU, it will be much more difficult for Kaliningrad to export to these countries. This is due not only to visa problems but also and especially to the fact that Kaliningrad's exports to these countries will then have to comply with EU codes and standards, for example in terms of technical production, environmental compatibility and consumer protection. This could do serious harm to, for

instance, Kaliningrad's fish processing industry, one of the most important sources of value creation for the region and its exports. Against this backdrop, the EU would be called upon to assist Kaliningrad in adapting to the Union's product standards.

7. It would be a mistake to attempt to subsidise the modernization of old industrial plant in Kaliningrad. Instead, the aim should be a mixture of competitive parts of existing installations on the one hand and future-orientated activities on the other. This would establish the pre-requisites for integrating Kaliningrad into the traffic corridors and communication areas of the Baltic region. In all these respects, Kaliningrad is still too weak to function as the much-solicited "bridge" between Russia and Europe.
8. In the light of Kaliningrad's prospects as a potential enclave, all concerned must adopt an innovative, flexible approach along the lines of a preventative conflict diplomacy. Kaliningrad's geographic propinquity to the dynamic EU is not in itself enough to ensure an upswing and could even do considerable harm. In a nutshell, the implications for the decision-makers responsible are as follows:
 - The Moscow centre must take into account more consistently than it has done up to now the fact that Kaliningrad is vitally dependent upon being allowed to open up to the Baltic region. This also implies that Kaliningrad must be reliably granted the freedom of action it needs in order to make its own active contribution to its regional partnerships. Any attempt to re-centralise in the course of Putin's administrative reform would be counter-productive in this respect.
 - The European Union, for its part, must demonstrate the ability to solve the problems ensuing from its eastward enlargement. It must not leave the membership candidates Lithuania and Poland alone to cope with the difficult problems arising from their being the direct neighbours of Kaliningrad. Instead, it is up to the EU as a whole to agree on special arrangements for Kaliningrad within the terms of reference of its strategy on Russia.
 - The political elites in Kaliningrad itself should unwaveringly pursue their ambitious objective of making their homeland, as an integral part of Russia, the pilot region for networking the entire Russian north-west. This will require, above all, expediting modernization at home, resolutely combating organised crime, and conclusively implementing the special economic zone. Also eminently important is that they take as united and self-confident a stand as possible in pushing for their goals in Moscow.