

## Kaliningrad im Brennpunkt: auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften -SCHIFF- an der Universität Kiel; Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad. (2002). *Kaliningrad im Brennpunkt: auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen*. (SCHIFF-texte, 67). Kiel. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218918>

### 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.

---

# **SCHIFF-texte**

**Nr. 67 / deutsch**

KIELER INTERNATIONALE AD-HOC EXPERTENGRUPPE  
ZU KALININGRAD

**KALININGRAD IM BRENNPUNKT**  
AUF PROBLEMLÖSUNG GERICHTETE  
POLITIKEMPFEHLUNGEN

## **SCHIFF**

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel

Kaiserstr. 2 D-24143 Kiel,  
Tel.: +49 - (0)431 / 880-6330, Fax: +49 - (0)431 / 880-6333  
e-mail: [schiff@schiff.uni-kiel.de](mailto:schiff@schiff.uni-kiel.de)  
<http://www.schiff.uni-kiel.de/>

The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research  
at the Christian-Albrechts-University Kiel

## **S H I P**



Die *Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad*, gemeinsam mit dem Unterstützungsteam, beim erste Treffen im Schleswig-Holsteinischen Institut für Friedenswissenschaften (SCHIFF), Kiel, April 2002.

## **SCHIFF - texte**

**ISSN 0948-1869**

**Kiel, Dezember 2002**

Englische Originalfassung: Oktober 2002

This edition is also available in its original English version and in Russian translation.

Diese Ausgabe ist auch als englische Originalfassung und in russischer Übersetzung verfügbar.

Также имеются оригинал данного издания на английском языке и перевод на русский язык.

© SCHIFF

*SCHIFF-texte* sind Veröffentlichungen des *SCHIFF/SHIP*, werden jedoch von den Autorinnen und Autoren verantwortet und stellen - falls nicht anders vermerkt - keine Äußerung des Instituts oder seiner Gremien dar.

---

Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad\*

## **KALININGRAD IM BRENNPUNKT**

### **Auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen**

#### **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zu diesem Text</b>	2
<b>Zusammenfassung der Empfehlungen</b>	3
<b>Allgemeiner Ansatz</b>	8
Einen umfassenden Ansatz wählen	8
Zukunft und Gegenwart verbinden	9
Rhetorik durchschauen, Empathie praktizieren	10
Internationale Wege nutzen	11
<b>Institutioneller Rahmen</b>	12
Die Kohärenz von Gesetzgebung stärken und Verwaltungsstrukturen erneuern	12
Strukturen und Mechanismen für eine EU-Russland Kaliningrad-Partnerschaft schaffen	14
<b>Das Grenzregime</b>	16
Den Grenzverkehr flexibel handhaben	16
Zur Lösung von Grenzproblemen deren soziale Ursachen überwinden	18
<b>Entwicklung der Wirtschaft</b>	19
<b>Förderung von Zivilgesellschaft und grenznaher Zusammenarbeit</b>	22
Die Entwicklung von Zivilgesellschaft in das Konzept einer Pilotregion einbeziehen	22
Mehrfach-Identitäten ermutigen	23
Das Konzept 'Euroregion' überprüfen	24
<b>Militärische Sicherheit</b>	25
<b>Anerkennung der territorialen Grenzen</b>	26

\*) Für dieses Policy Paper zeichnen verantwortlich: *Hanne-Margret Birckenbach* (Gießen, Deutschland), *Lyndelle Fairlie* (San Diego, CA, USA), *Grzegorz Gromadzki* (Warschau, Polen), *Paul Holtom* (Birmingham, Großbritannien), *Alexey Ignatiev* (Kaliningrad, Russische Föderation), *Perti Joenniemi* (Kopenhagen/ Tampere, Dänemark/Finnland), *Leonid Karabeshkin* (St Petersburg, Russische Föderation), *Raimundas Lopata* (Vilnius, Litauen), *Ingmar Oldberg* (Stockholm, Schweden), *Alexander Sergounin* (Nizhnij Nowgorod, Russische Föderation), *Natalie Smorodinskaya* (Moskau, Russische Föderation), *Alexander Songal* (Kaliningrad, Russische Föderation) and *Christian Wellmann* (Kiel, Deutschland). Alle Mitglieder der Gruppe sprechen ausschließlich für sich, nicht im Namen ihres Herkunftslandes oder der Institutionen, in deren Rahmen sie tätig sind. Die Zustimmung zum Text erfolgte auf der Grundlage des englischen Originals; die Übersetzung ins Deutsche besorgten Hanne-Margret Birckenbach, Christian Wellmann und Walter Westphal.

## Zu diesem Text

Im Verlauf des Jahres 2002 ist international die Einsicht gewachsen, dass die Kaliningradsckaja Oblast der Russischen Föderation mehr Aufmerksamkeit bedarf als ihr in den vergangenen Jahren entgegengebracht wurde. Der vorliegende Text soll zu einer offenen und innovationsfreudigen Debatte unter Politikern und Experten sowie in der Öffentlichkeit darüber beitragen, wie mit der Herausforderung, die das Gebiet Kaliningrad darstellt, konstruktiv umgegangen werden kann. Zu diesem Zweck werden einschlägige Handlungsmöglichkeiten für europäische Akteure (einschließlich Russland) herausgearbeitet.

Der Text wurde von einer Gruppe von unabhängigen Experten und Expertinnen unterschiedlicher Fachrichtung erarbeitet. Sie kommen aus Russland und sechs weiteren europäischen Ländern sowie aus den USA. Alle haben sich bereits früher intensiv mit Kaliningrad befasst. Die Gruppe hat sich auf Einladung des Schleswig-Holsteinischen Instituts für Friedenswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (SCHIFF) im April und Oktober 2002 zu zwei Arbeitstagen getroffen, die zum vorliegenden, gemeinsam verantworteten Text geführt haben. Seine Aussagen basieren auf vertiefenden Einzelstudien, die in einem Buch veröffentlicht werden.\*

Mit der gemeinschaftlichen Präsentation ihrer Sichtweisen möchten die Beteiligten ihr persönliches Engagement für eine stabile und nachhaltige Entwicklung der gesamteuropäischen Beziehungen un-

ter Einschluss der russischen Oblast zum Ausdruck bringen. Unbeschadet abweichender Sichtweisen in einigen Details haben die Mitglieder der Gruppe sich auf zahlreiche Vorschläge dazu geeinigt, wie die politischen Akteure ihre jeweilige Kaliningradpolitik konzeptionell anlegen sollten und welche konkreten Maßnahmen sinnvoller Weise zur ihrer Umsetzung ergriffen werden könnten. Alle Empfehlungen sind sowohl mit dem Friedensprojekt der europäischen Integration als auch mit dem russischen Vorschlag vereinbar, die Kaliningrader Oblast (KO) zu einer Pilotregion für die Beziehungen zwischen der EU und Russland zu entwickeln.

Die Empfehlungen benennen Maßnahmen, die Russland und die EU, aber auch viele andere staatliche und nicht-staatliche Akteure, internationale Organisationen sowie - nicht zuletzt - Akteure aus der russischen Exklave jeweils unabhängig voneinander ergreifen können. Die Empfehlungen heben aber auch Möglichkeiten des gemeinsamen Handelns mehrerer Akteure hervor. Allerdings versteht die Gruppe den vorliegenden Text nicht als letztgültige Aussage zur Zukunft Kaliningrads. Vielmehr ist er als Einladung an alle betroffenen Akteure gedacht, sich an einem kontinuierlichen Dialog zu beteiligen. Dieser sollte allerdings darauf gerichtet sein, problemorientiert jene Mittel zu identifizieren, mit denen sich die vielen Hindernisse für die Entfaltung von Wohlfahrt und Sicherheit im Kaliningrader Gebiet überwinden lassen.

---

\*) *Hanne-M. Birckenbach & Christian Wellmann* (eds.), *The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations* (Arbeitstitel), Münster/Hamburg/London, i.E. (Feb. 2003). Das Projekt wurde von der *Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF)* finanziell großzügig unterstützt. Ergänzende finanzielle Förderung hat es aus Mitteln der *Berghof-Stiftung für Konfliktforschung (BSK)* sowie des *Transfrontier Co-operation Programme* des *EastWest Institute* erfahren.

## Zusammenfassung der Empfehlungen

*(Dieser Abschnitt umfasst lediglich einen Teil der Empfehlungen in gestraffter Form)*

**1.** Die Probleme im Zusammenhang der Kaliningrader Oblast (KO) können nur in einem umfassend, vorausschauend und international angelegten Prozess überwunden werden. Er sollte den Bedürfnissen der Bewohner der KO gerecht werden und sowohl der Zukunft der EU-Russland-Beziehungen als auch jenen Fragen Beachtung schenken, die sich aus der Entfaltung eines gemeinsamen europäischen Raumes ergeben. Um den Dialog über strittige Fragen zu erleichtern, sollten die Akteure zunächst über solche Probleme entscheiden, über die Einigkeit besteht, und sich parallel darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen und Verfahren zu verbessern, die erforderlich sind, um sich zu einem späteren Zeitpunkt auch über die stärker trennenden und schwieriger zu lösenden Fragen einigen zu können.

- » Russland sollte den eigenen Vorschlag, die KO zu einer Pilotregion für die Beziehungen mit der EU auszugestalten, in rechtlicher, ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht präzisieren. Die EU sollte ihrerseits auf die russische Vision einer Pilotregion positiv antworten und gleichzeitig ihr Erweiterungskonzept in einer Weise ergänzen, die Kaliningrad als einem besonderen Ort ausweist, der Anstrengungen erforderlich macht, die gezielt, stimmig und die "Säulen" der EU übergreifend angelegt sind.
- » Internationalen Organisationen kommt eine wichtige Rolle zu. Russland sollte den Europarat, die OSZE und den Ostseerat dazu auffordern, gemeinsam einen Prozess auf den Weg zu bringen, der es einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure erlaubt, sich am Dialog zu beteiligen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und dem Interaktionsprozess zwischen der EU und Russland Rückhalt zu geben. Diese Organisationen sollten in Kaliningrad

ein gemeinsames Europa-Büro eröffnen, in dem auch erfahrene russische Diplomaten mitarbeiten.

**2.** Um eine Partnerschaft zwischen der EU und Russland bezüglich der Region Kaliningrad verwirklichen zu können, bedarf es institutioneller Innovationen.

- » Auf russischer Seite müssen institutionelle Strukturen und Mechanismen geklärt sowie Politikziele definiert werden. Die russische Regierung sollte offen feststellen, dass aufgrund der Exklavenlage der KO besondere Verfahren der Verwaltung und ökonomischen Regulierung zur Anwendung kommen. Ferner sollte Russland sich um den Abschluss internationaler Vereinbarungen bemühen, die eine nachhaltige und nicht-diskriminierende Entwicklung der Oblast sicherstellen. Die russische Kaliningradpolitik sollte darauf abzielen, die politische Verantwortlichkeit der Zentralregierung für das Gebiet zu stärken, zugleich aber der Regionalverwaltung flexibleres Handeln zu ermöglichen sowie dem Risiko der Entfremdung vorzubeugen, indem im Bereich von Identitätspolitik, transnationaler Kooperation und Wirtschaftspolitik angemessene Maßnahmen ergriffen werden.
- » Was die EU-Russland-Beziehungen angeht, sollten institutionelle Strukturen geschaffen werden, die einen praxisgerechten Dialog erlauben. Dazu gehören: die Einrichtung einer Art EU-Botschaft in der Exklave; die Bildung einer multilateralen beratenden Kaliningrad-Kommission, in die speziell in Angelegenheiten der KO bevollmächtigte Vertreter aller betroffenen Staaten entsendet werden; schließlich die Etablierung eines Systems zur gemeinsamen Steuerung der Pilotregion Kaliningrad.

**3.** Um sicherzustellen, dass die KO mit der Erweiterung der EU und des Schengensystems nicht noch stärker isoliert wird, ist es erforderlich, die Regeln für den Reiseverkehr über die EU-Außengrenzen hinweg flexibel und kreativ zu interpretieren.

- » Die EU sollte ihre Schengenregeln dahingehend überdenken, ob sie tatsächlich geeignet sind jene Ziele einlösen, derentwegen sie geschaffen wurden: die Minimierungen von Sicherheitsrisiken in Bereichen wie illegale Einwanderung, organisiertes Verbrechen und übertragbare Krankheiten.
- » Der EU, Litauen und Polen wird empfohlen, sich darauf zu verständigen, die gegenwärtigen Grenzregelungen vorläufig zu verlängern, ohne dass dadurch die volle Schengenmitgliedschaft der beiden Staaten gefährdet würde. Für den Zeitraum bis zu dieser Vollmitgliedschaft sollten Polen und die baltischen Staaten ihre nationalen Visa im Einvernehmen mit der EU wechselseitig anerkennen. Die Schengenstaaten sollten darauf hinarbeiten (und Russland diese Bemühungen unterstützen), dass die Einwohner der KO die für sie erforderlichen Visa auch in der KO beantragen können. Auch sollten die Verfahren der Visaerteilung liberalisiert werden. Die Gespräche über das Endziel eines visafreien Reiseverkehrs zwischen Russland und der EU sollten rasch aufgenommen werden.
- » Vom Europäischen Gerichtshof sollte ein Gutachten eingeholt werden, dass sich mit den Auslegungsmöglichkeiten der für den Transitverkehr relevanten Bestimmungen in den Verträgen der EU befasst. Eine Erleichterung des Transit sollte es nicht nur für Vielreisende geben, sondern gerade auch für diejenigen, die sich aus unvorhersehbaren Gründen kurzfristig auf Reisen begeben müssen. Machbarkeitsstudien über einen visafreien Transitverkehr über einen Non-Stop-Zügen sollten auch die vermutliche Entwicklung der Flug-

tarife vergleichend berücksichtigen und prüfen, ob Fliegen tatsächlich einen alternativen visafreien Zugang zur KO eröffnet. Die Zugstrecke von St. Peterburg über Lettland sollte in die Vorschläge zur Regelung des Transitverkehrs einbezogen werden.

- » Russland sollte die Effizienz des Grenzpersonals sowie der Abfertigungs- und Entscheidungsverfahren verbessern. Die Visagebühren sollten gesenkt und die Ausgabe von Visa an der Grenze eingeführt werden.

**4.** Um die Probleme der Grenzhändler lösen zu können, ist es erforderlich, die verschiedenen Formen des kleinen Grenzhandels zu untersuchen und besser zu verstehen, wer warum in ihm tätig ist. Eine erfolgreiche Problembearbeitung muss die sozialen Ursachen dieser Form des Einkommenserwerbs berücksichtigen.

- » Russland, Polen, Litauen und die EU sollten eine Politik für den kleinen Grenzverkehr entwickeln und dabei auch lokale Besonderheiten berücksichtigen, die einen einfachen Grenzverkehr erforderlich machen. Die EU und die Nachbarn der KO sollten die Einführung territorial differenzierter Regelungen erwägen und prüfen, ob nicht das gesamte Territorium der KO als Grenzgebiet eingestuft werden sollte, um so seine Bewohner insgesamt zum vereinfachten kleinen Grenzverkehr zu berechtigen.
- » Entwicklungspläne für die KO müssen auch die Gebiete abseits der größeren Städte einbeziehen. Die KO, Polen und Litauen wären dabei zu unterstützen, den heute noch in der Schattenwirtschaft des Grenzhandels Tätigen eine reguläre Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

**5.** Russland sollte explizit darauf hinweisen, dass eine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik für die KO auf einem strategischen Konzept und einem entsprechenden Aktionsprogramm basieren

muss, die beide gemeinsam von der EU und Russland entwickelt und gebilligt werden sowie auf institutionelle und strukturelle Reformen zielen, die es der Wirtschaft des Gebietes ermöglichen, sich stärker den marktwirtschaftlichen Standards der EU anzunähern.

- » Die EU und Russland sollten umgehend Gespräche über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik für die KO aufnehmen. Ziel wäre es, das gegenwärtig verfolgte importbasierte durch ein exportorientiertes Wachstumsmodell zu ersetzen.
- » Die EU sollte zu verstehen geben, welche industriepolitischen Maßnahmen sie für die KO empfiehlt und dabei auch Elemente einbeziehen, die von den Standardverfahren zur Modernisierung der Ökonomien in den Kandidatenstaaten abweichen.
- » Eine internationale Task Force sollte vertiefende Studien zu folgenden Aspekten anfertigen: zu den Faktoren, die die regionale Wirtschaft bei einer Ausweitung der Exporte behindern; zu Möglichkeiten, die regionale Energieversorgung in technologisch machbarer und ökonomisch sinnvoller Weise zu sichern sowie die regionalen Energietarife zu deregulieren; schließlich zu Maßnahmen der Verwaltungsreform, die auf eine Entbürokratisierung wirtschaftlicher Aktivität in der KO zielen.
- » Übergangsfristen sollten es den Unternehmen in der KO ermöglichen, sich an veränderte Bedingungen anzupassen, so etwa modifizierte Regelungen für die Sonderwirtschaftszone, neue Energiepreise oder veränderte Zertifizierungsanforderungen. Um den Übergang zu unterstützen, sollte ein Informations- und Trainingzentrum für EU-Normen und -Standards eingerichtet werden.
- » Besondere Aufmerksamkeit sollte die Verbesserung der Infrastruktur erfahren. Erste Priorität gebührt hierbei solchen Maßnahmen, die eine stärkere

Orientierung der Unternehmen in der KO auf den Export unterstützen, sowie solche Projekte, die den Austausch mit dem russischen Hauptland und mit den benachbarten Staaten erleichtern. Zu Letzteren zählen vor allem eine auch international operierende heimische Fluggesellschaft, der Ausbau der Transit-Eisenbahnstrecke und die Wiederherstellung der Elblag-Kaliningrad-Schnellstraße. Die Telekommunikationseinrichtungen müssen auf internationales Niveau gebracht und ein Gewerbepark für in- und ausländische Investoren sollte eingerichtet werden.

- » Ein Entwicklungsfond für Kaliningrad (mit einem jährlichen Finanzvolumen von 40 Millionen Euro) sollte gegründet werden. Dies sollte vorrangig durch Staaten geschehen, die an der Nördlichen Dimension beteiligt sind.

**6.** Die Kaliningrader Öffentlichkeit sollte stärker und mit mehr Substanz am Diskurs über die Zukunft der Oblast teilnehmen.

- » Die Herausbildung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen sollte Teil des Konzepts für eine Pilotregion Kaliningrad werden, wobei die ländlichen Gebiete, die Medien, die Gewerkschaften, Einrichtungen der höheren Bildung und die lokale Selbstverwaltung einzubeziehen wären. Die Kaliningrader Staatliche Universität und andere Hochschulen sollten gezielt und langfristig aus EU-Mitteln dabei unterstützt werden, den für eine Stärkung und Qualifizierung von Zivilgesellschaft erforderlichen intellektuellen Input leisten zu können. Russische und ausländische Organisationen sollten Unterstützung und Trainings für Nicht-Regierungsorganisationen anbieten. Jedoch ist es auch notwendig, einen Verhaltenskodex zu erarbeiten, der Regeln für die transnationale Kooperation solcher Organisationen formuliert. Ein Geberforum sollte ein Programm zur Unterstützung speziell der Kooperation im Dreieck



von Organisationen aus der KO, aus anderen Teilen Russlands und aus den Nachbarländern erarbeiten.

- » Die Menschen in der KO zu ermutigen, bewusste und mehrschichtige Identitäten auszuformen, bedeutet auch, sie dazu zu motivieren, sich in der Region heimisch zu fühlen, ein Gespür dafür zu entwickeln, dass man für die eigene gesellschaftliche Entwicklung mitverantwortlich ist, den Kontakt zu den Nachbarn der KO zu suchen sowie das Ziel einer Teilnahme Russlands an der europäischen Integration mit umzusetzen. Forschung und Lehre über Identitätsbildung in der KO, sowie Gedenk- und Versöhnungsveranstaltungen sollten offizielle Unterstützung finden. Menschen aus dem Westen müssen jedoch auch die Tatsache verstehen und unterstützen, dass die Kaliningrader nach Staatsbürgerschaft und Sprache, überwiegend aber auch nach Kultur und Religion russisch sind.

**7.** Die Gemeinden in der KO sollten sich an Euroregionen beteiligen. Damit sie die damit verbundenen Erwartungen erfüllen können, bedarf es jedoch einer angemessenen Umschichtung in den Finanzbeziehungen mit den höheren Verwaltungsebenen. Ferner müssen die örtlichen Repräsentanten gemäß den Anforderungen grenznaher Kooperation qualifiziert werden. Die Bedingungen für den Grenzverkehr müssen so gestaltet werden, dass sie diese Form der Zusammenarbeit nicht behindern. Das Konzept der Euroregionen sollte im Hinblick auf den Anwendungsfall Kaliningrad überprüft und verbessert werden.

- » Die Praxis sollte den Empfehlungen folgen, die vom Ostseerat ausgearbeitet wurden: Schaffung eines Ostseeretzwerkes der Euroregionen, Harmonisierung der EU-Verfahren und – Regeln für die Vergabe von Fördermitteln, Beratung der Euroregionen in rechtlichen Fragen durch den Nordischen Ministerrat.

- » Der Europarat und andere entsprechende Institutionen sollten die Frage nach den Politikkonzepten für Grenzregionen aufgreifen, die erforderlich sind, um Aktivitäten von Euroregionen auch unter den Bedingungen sozio-ökonomischer und rechtlicher Asymmetrie zum Erfolg zu führen. Entsprechende Expertengutachten sollten eingeholt werden.

**8.** Alle Staaten in der Ostseeregion verfügen über bedeutsame militärische Kapazitäten, und weiterhin bestehen wechselseitige Bedrohungsängste in der Region. Daher wäre es unklug von weiteren Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, also von Problemlösung im Bereich von militärischer Sicherheit abzusehen.

- » Russland sollte eine nationale Diskussion über das Niveau und die strukturelle Optimierung der Streitkräfte in der KO führen und ein föderales Programm zur Konversion der regionalen Rüstungsindustrie, von Soldaten und militärischer Infrastruktur beschließen.
- » Russland und Litauen sollten (in Konsultation mit der EU und der NATO) ein neues Abkommen über den Militärtransit schließen.
- » Die NATO und Russland sollten sich auf eine kooperationsorientierte Agenda für die Ostseeregion verständigen. Die OSZE sollte Verhandlungen über eine Revision des KSE-Vertrages unter Beitritt der Baltischen Staaten, Schwedens und Finnlands sowie über die Ausdehnung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen auf den maritimen Bereich führen. Über die Möglichkeiten zur Begrenzung militärischer Aktivitäten in der Ostsee und zu maritimer Rüstungskontrolle sollten Sondierungen aufgenommen werden. Ferner sollten Kontakte zwischen den Streitkräften, gemeinsame Übungen, der Austausch von Informationen über Militärdoktrinen und dergleichen mehr gefördert werden.

9. Während – aus Gründen der Geschichte – die Zugehörigkeit der KO zu Russland im Ausland noch immer nicht voll und unzweideutig im öffentlichen Bewusstsein verankert ist, bringen die russischen Regierungsstellen weiterhin Besorgnis hinsichtlich der territorialen Integrität der Exklave und der Möglichkeit zum Ausdruck, diese könnte zukünftig von innen oder von außen in Frage gestellt werden. Hinzu kommt, dass auch auf russischer Seite Zweideutigkeiten existieren, und zwar hinsichtlich der Zugehörigkeit des Memellandes zu Litauen.

» Diese Fragen sollten weder heruntergespielt noch dramatisiert, sondern als selbstverständlicher Teil des allgemeinen Kaliningrad-Diskurses auf staatlicher und – noch wichtiger – gesell-

schaftlicher Ebene, einschließlich der Debatten in Kreisen der Intellektuellen, behandelt werden.

- » Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten Russland offiziell und in rechtlich verbindlicher Form bestätigen, dass sie vorbehaltlos auch *de jure* die Zugehörigkeit der KO zur Russischen Föderation anerkennen. Eine solche Deklaration sollte auch von den Kandidatenstaaten unterzeichnet werden.
- » Die russische Staatsduma sollte unverzüglich den Russisch-Litauischen Grenzvertrag ratifizieren.
- » Alle Staaten der Ostseeregion und ihre gesellschaftlichen Akteure sowie die internationalen Organisationen sind aufgefordert, den Prozess der Versöhnung voranzubringen.

\* \* \* \* \*

## Allgemeiner Ansatz

Die Oblast Kaliningrad der Russischen Föderation geriet im Jahr 2002 in die Schlagzeilen, als die Exklave Gegenstand von Streit zwischen Russland und der EU wurde. Nachdem es im Sommer des Jahres zu heftigen wechselseitigen Beschuldigungen gekommen war, warnte schließlich im September der ehemalige finnische Staatspräsident Martti Ahtissari, die Angelegenheit sei dabei, zur Prestigefrage zu werden, und könne als solche die Beziehungen zwischen der EU und Russland belasten. Wie dem auch sei, Tatsache ist jedenfalls, dass die Kaliningrader Oblast (KO) von allen Seiten mehr Aufmerksamkeit benötigt, als ihr in den vergangenen Jahren entgegengebracht wurde, wenn es um Problemlösung gehen soll.

### Einen umfassenden Ansatz wählen

Im Jahr 2002 wurde die Tagesordnung zu Kaliningrad klar von der Frage dominiert, unter welchen Bedingungen der Transit zwischen der Exklave und dem Hauptland erfolgen kann, wenn die EU sich um die Baltischen Staaten und Polen erweitern wird. Transit- und Visaangelegenheiten stellen jedoch bei weitem nicht das einzige Problem dar, das im Zusammenhang mit der KO leicht virulent werden und dann – auch international – beachtliche Schwierigkeiten verursachen kann.

Zu den weiteren Problemen zählen die ökonomische Lage der Oblast, ein Defizit an interner und grenzüberschreitender Infrastruktur, die gesundheitspolitische Situation und die soziale Lage der Bevölkerung insgesamt, trennende Interpretationen der ambivalenten Geschichte der Region, die Beziehungen zwischen ihr und dem russischen Zentrum, die sicherheitspolitische Bedeutung der Exklave, das große Gewicht von Schattenwirtschaft, Grenzhandel und Schmuggel in der Wirtschaftsstruktur der KO, ökologische Belastungen, unzulängliche Verwaltungsstrukturen und ein Mangel an

intellektuellem Potential in der Region, Migration und Minderheitenfragen, Prozesse der Identitätsbildung sowie russische Besorgnis hinsichtlich secessionistischer Tendenzen.

Obwohl es sich im Prinzip um unterschiedliche Problembereiche handelt, beeinflussen sie sich wechselseitig, sei es zum Guten oder zum Schlechten. Letztlich stellen sie eine komplexe Matrix aus mehr oder weniger stark ausgeprägten und miteinander verwobenen Abhängigkeiten dar und bilden eher ein Problemknäuel als eine Liste von einfach unterscheidbaren und klar getrennten Problemvariablen.

In einer solchen komplexen und verwobenen Konstellation lassen sich die einzelnen Probleme nicht wirksam eines nach dem anderen abarbeiten. Wenn ein Problem angegangen wird, müssen die Auswirkungen auf die anderen Bereiche beachtet werden um sicherzustellen, dass problemlösende Maßnahmen im einen Bereich nicht ungewollt neue Problemen in einem anderen Bereich hervorrufen. Umgekehrt gilt auch, dass sorgfältig konzipierte Lösungen für ein Problemfeld durchaus auch problemlösende Synergien in einem anderen Bereich entfalten können. Generell gilt, dass bei der Erarbeitung und Implementierung von politischen Konzeptionen für einzelne Problemfelder stets die dynamischen Wechselwirkungen mit anderen Bereichen beachtet werden sollten.

Vor diesem Hintergrund warnen wir davor, die Transit- und Visaproblematik als das einzige wirklich schwierige und komplexe Problem zu betrachten, zu dessen Bearbeitung es der internationalen Übereinstimmung bedarf. Ein sehr viel breiter angelegter Problemzugang ist erforderlich.

Zwar trifft es zu, dass ein umfassender Ansatz auch eines längeren Dialogs bedarf, während doch die Menschen in Kaliningrad oder in den Nachbarländern befürchten mögen, dass ihnen die Zeit wegläuft und sie nicht länger warten kön-

nen. Tatsächlich steht der Verhandlungs- und Klärungsprozess zwischen Russland und der EU unter Zeitdruck, denn er hat spät eingesetzt und die Möglichkeit ist nicht auszuschließen, dass Maßnahmen unilateral ergriffen werden. Dennoch ist es möglich, dem Zeitdruck sowie der Furcht vor Prestigeverlust zu entkommen, wenn die richtigen politischen und diplomatischen Mittel angewendet werden.

Die politischen Akteure sollten ihre Perspektive erweitern und sich darauf verständigen, einen umfassenden Ansatz der Problembearbeitung zu verfolgen, der den nachstehenden Kriterien genügt:

- » *Maßnahmen zur Problemlösung sollten den Bedürfnissen der betroffenen Menschen gerecht werden und zugleich die grundsätzlicheren Fragen nach der Zukunft der EU-Russland-Beziehungen, den Prinzipien, auf denen diese basieren sollen, sowie insgesamt nach den Bedingungen eines gesamteuropäischen Integrationsraumes beachten.*
- » *Die Auseinandersetzung mit Einzelproblemen wie der Transit-/Visafrage sollte als eine Chance dafür verstanden werden, mit Bedacht gemeinsam eine breitere Perspektive zu entwickeln, die auch zur Bearbeitung von Problemen in anderen Bereichen beiträgt.*
- » *Mit Priorität sollten jene Fragen angegangen werden, in denen rasch Konsens erreicht werden kann. Entscheidungen, die offensichtlich intensiverer Gespräche bedürfen, sollten zurückgestellt werden, jedoch sollte umgehend damit begonnen werden, jene Bedingungen und Anreize zu schaffen bzw. zu verbessern, die für erfolgreiche Gespräche über strittige Fragen förderlich sind. Die Folgen anstehender Entscheidungen und mögliche Alternativen sollten frühzeitig und im Rahmen eines umfassenden Kontextes geprüft werden.*

### **Zukunft und Gegenwart verbinden**

Die größte Herausforderung beim Entwurf eines problemlösungsorientierten Konzeptes ist die Notwendigkeit, der Engstirnigkeit eines Status-quo-Denkens zu entkommen. Denn das Kriterium dafür, wie ein aktuelles Problem am besten gelöst werden kann, muss sich in einer sich rasant verändernden Welt aus der Einschätzung ergeben, wie sich die Lage in einer vorhersehbaren Zukunft darstellen wird (zukunftsfähige Politik).

Für den Fall der KO ergibt sich folgende Prognose: Ein Versuch Russlands, die Probleme in der und mit der Exklave im Alleingang zu lösen, käme dem Land nicht nur teuer zu stehen, sondern hätte auch nur geringe Erfolgchancen. Zum einen erlaubt es die innenpolitische Lage in Russland nicht, ausreichend Ressourcen auf die KO zu konzentrieren, zum anderen kann das Land nicht alle Faktoren, die für die Entwicklung des Gebietes ausschlaggebend sind, direkt beeinflussen. Was die EU anbelangt, so könnte diese zwar gegebenenfalls ausreichende Finanzmittel mobilisieren und sie könnte die Regeln für Einreise und Transit diktieren. Aber sie hat keine Hoheitsrechte über Kaliningrad und strebt diese auch nicht an. Folglich wird auch die EU weder fähig noch bereit sein, ihre Probleme mit der Exklave aus eigener Kraft zu lösen.

Was Problemlösung hinsichtlich der KO betrifft, sind Russland und die EU ganz offensichtlich wechselseitig voneinander abhängig. Entweder finden sich beide Seiten zusammen oder beide werden – wenn auch in unterschiedlicher Weise – von den Auswirkungen ungelöster Probleme negativ betroffen sein. Folglich wird es für die Zukunft der KO am besten sein, wenn die EU und Russland gemeinsam Verantwortung für das Gebiet übernehmen.

Problemlösungen im Hinblick auf Kaliningrad erfordern demnach so etwas wie eine "neue Ideologie".

Beide Seiten haben hierfür bereits eine Ausgangsbasis, sind aber noch weit davon weit davon entfernt, sich auf einen

solchen neuen Ansatz zu einigen. Auf Seiten der EU bietet das Verständnis von europäischer Integration als einem Friedensprojekt den Anknüpfungspunkt. Seitens Russlands handelt es sich um die zuerst im Herbst 1999 im Kontext der russischen mittelfristigen EU-Strategie geäußerten Idee, Kaliningrad zu einer Pilotregion für die Beziehungen mit der EU zu entwickeln.

Während jedoch die EU es versäumt hat, ihr Erweiterungskonzept mit dem europäischen Friedensprojekt der Integration zu kombinieren, hat die russische Seite es bislang versäumt, ihren Vorschlag einer Pilotregion zu konkretisieren. Stattdessen wurden beide konzeptionellen Ideen zum Teil eines Spieles, in dem beide Parteien sich gegenseitig den Schwarzen Peter zuschieben.

Aber es gäbe eine Alternative zu diesem Spiel, wenn die russische Vision einer Pilotregion Kaliningrad in ein gemeinsames Konzept überführt würde, das funktionieren könnte, weil es in rechtlicher, politischer und sozialer Hinsicht konkretisiert wäre, weil es die bestehenden Verhältnisse berücksichtigt, aber für die Zukunft eine gemeinsam geteilte Verantwortlichkeit vorsieht.

Für die Entstehung eines solchen Konzepts muss in erster Linie Russland den Anstoß geben. Aber auch die EU ist gefordert. Sie müsste ihre Rede von einem Europa der Gemeinsamkeit und Freiheit mit Substanz füllen, anstatt sich in einer "Festung Europa" einzugeln und dadurch isolierte und instabile Außenseiter zu schaffen. Eine EU-Friedenspolitik sollte auf der Förderung von Wohlstand und Stabilität beruhen, anstatt die KO lediglich engstirnig als eine Quelle von Gefahren und sozialen Übeln zu betrachten, die es mittels einer Politik der Ausgrenzung auf Distanz zu halten gilt.

» *Unabhängig davon, ob die EU die Idee einer Pilotregion unterstützt oder ignoriert, sollte Russland Experten damit beauftragen, die Idee stärker auszuarbeiten und zu einem tragfähigen Konzept im Rahmen der russischen Europapolitik zu machen.*

» *Nachdem Russland kürzlich die Pilotregion-Idee nochmals bestätigt und sich zudem für einen gemeinsamen europäischen Raum im wirtschaftlichen, rechtlichen und humanitären Bereich ausgesprochen hat, ist es nunmehr an der EU, die Initiative zu ergreifen und auf die russische Vision wegweisend und konstruktiv zu reagieren. Die EU sollte die russische Seite darin bestärken, ein detaillierteres Konzept zu entwickeln und mit Zahlen, Fakten und rechtlichen Vorgaben zu unterlegen. Ferner sollte die EU dem Land substanzielle Hilfe für einen Transformationsprozess anbieten, der es erlauben würde, das Konzept einer Pilotregion tatsächlich auch umzusetzen. Ferner sollte Russland motiviert werden, in einen Dialog über eine Agenda einzutreten, die auf dem Ansatz gemeinsamer Verantwortlichkeit basiert.*

» *Parallel sollte die EU ihr Erweiterungskonzept in einer Weise ergänzen, die unter Bezugnahme auf das europäische Friedensprojekt der Integration die KO als einen besonderen Ort ausweist, der stimmige, gezielte und die drei Säulen der EU übergreifende Anstrengungen notwendig macht.*

» *Die übrigen mit Angelegenheiten Kaliningrads befassten Akteure und alle den Akteuren zuarbeitenden Berater sollten sich darum bemühen, ihre jeweiligen Vorschläge sowohl auf das europäische Friedensprojekt der Integration wie auch auf die Vision einer Pilotregion Kaliningrad abzustimmen.*

### **Rhetorik durchschauen, Empathie praktizieren**

Auch wenn die Akteure, die sich mit den schwierigen Fragen Kaliningrads befassen, zweifellos alle guten Willens sind, so sind sie doch auch spezifischen Beschränkungen unterworfen, die es erschweren, dass aus gutem Willen ein tatsächlicher Erfolg wird.

Selbstverständlich wird jeder der Akteure von seinen eigenen Wahrneh-

mungen, Zielen und Interessen geleitet. Niemand kann dafür getadelt werden. Das Ergebnis ist jedoch, dass die jeweiligen Leitprinzipien nicht zueinander passen. So prallen zum Beispiel Sichtweisen der russischen Regierung und von Akteuren in der KO aufeinander (für die einen ist die Oblast nur eines von 89 Subjekten der Föderation, die alle gleich zu behandeln sind, für andere ist sie ein einzigartiger Fall, der besondere Maßnahmen erfordert). In der KO selbst widersprechen sich Wünsche und Fähigkeiten (man macht sich den Westen zum Maßstab, verfügt aber nicht über vergleichbare Ressourcen). Schließlich konkurrieren die Interessen der EU, Russlands und seiner Exklave (mehr "Soft Security" versus mehr Entwicklung).

Um Blockaden zu vermeiden und zu verhindern, dass Streitpunkte die möglichen Fortschritte bei der Problemlösung dominieren, sollten Akteure, die Veränderung in Gang bringen wollen, Empathie praktizieren. Das heißt nicht, dass man die andere Seite sympathisch finden muss, aber man sollte verstehen, welche Gefühle und Motive die Sicht der anderen Seite prägen und diese nicht vom eigenen Standpunkt aus interpretieren. Anderenfalls lassen sich die erwähnten unterschiedlichen Situationswahrnehmungen, die weit auseinanderliegenden Ausgangspunkte und unterschiedlichen Interessen und Prioritäten nicht überbrücken.

Die historisch überlieferte russische Ambivalenz hinsichtlich einer kulturellen und politischen Zugehörigkeit Russlands zu Europa, die Last einer mehr als zehnjährigen schweren Transformationskrise, und das sozialpsychologischen Trauma des Verlusts russischer Größe müssen als Teil der Grundlagen anerkannt werden, auf denen dennoch Kooperation und Interessensvermittlung möglich sind. Russland ist - wie seine Nachbarn - tief geprägt von den Erfahrungen früherer Generationen.

» *Die streitenden Parteien sollten sich um Empathie bemühen, d.h. mit einander darüber sprechen, warum Streitfragen heikel sind, und klare Signale geben, dass sie jeweils verste-*

*hen wie ein Problem, sein Ausmaß und seine Bedeutung jeweils von der anderen Seite wahrgenommen werden.*

- » *Nicht-russische Akteure sollten explizit deutlich machen, dass sie sich der gegenwärtigen Besonderheiten des politischen Lebens in Russland bewusst sind. Entsprechend werden russische Akteure für ihre Interessen eher Anerkennung finden, wenn sie zu verstehen geben, dass sie sich der traumatischen Erfahrungen bewusst sind, die die Nachbarstaaten machen mussten.*
- » *Alle Beteiligten sollten den Gebrauch provozierender und irreführender Sprache vermeiden. Dazu gehört auch die Verwendung von Ortsnamen, die nicht der Geschichtsperiode entsprechen auf die gerade Bezug genommen wird.*

### **Internationale Wege nutzen**

Es ist allgemein akzeptiert, dass es Russland und die EU sind, die ihre Kräfte zu bündeln und die führende Rolle übernehmen müssen, wenn es darum geht, Kaliningrad eine Entwicklungsperspektive in Gestalt einer wirksamen Einbindung in die Ostseeregion und Europa zu eröffnen.

Es gibt aber auch reichlich Hinweise darauf, dass diese Anforderung die Beziehungen zwischen der EU und Russland überfordern könnte. Ein Grund dafür ist die Komplexität der Herausforderung, die Kaliningrad darstellt. Ein weiterer Grund ist darin zu sehen, dass jeder Versuch, Problemlösungen auf den Weg zu bringen, auf Fehlschläge und Zusammenbrüche gefasst sein muss und darauf, dass sich Enttäuschungen einstellen können, weil nicht alle Erwartungen erfüllt werden und stets nur ein relativer Erfolg erzielbar ist. Hinzu kommt, dass sich bereits eine Vielzahl von Akteuren mit der Kaliningrad-Frage befasst, die alle unterschiedliche Interessen verfolgen und oft genug aneinander vorbeireden. All dies macht es erforderlich, neben dem bilateralen auch einen multilateralen Ansatz zu verfolgen.

Mehr Dialog und mehr Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren sind auch deshalb wichtig, um Synergieeffekte, Transparenz und Vertrauensbildung zwischen ihnen zu erreichen. Auch ist es notwendig, die Dynamik der Entwicklung unparteiisch zu beobachten, Emotionen zu kanalisieren und Streit in rationalere Haltungen und Überlegungen zu transformieren. In einem Stadium, in dem bereits Anschuldigungen laut geworden sind, Menschen- und Souveränitätsrechte würden verletzt, sind Vermittlungsbemühungen überfällig, um einer Logik der Eskalation durch Polarisierung zu entkommen.

Diese Anforderungen verweisen eindeutig auf die Leistungen internationaler Organisationen. Ihre Fähigkeit besteht darin, Spannungen zu begrenzen und sicherzustellen, dass Menschenrechte und Souveränitätsansprüche nicht gegeneinander ausgespielt werden oder einen Eskalationsprozess anheizen. Internationale Organisationen können den Weg für Problemlösungsaktivitäten und nachhaltige Ergebnisse selbst in Phasen ebenen, in denen Verhandlungen zwischen der EU und Russland unfruchtbar bleiben oder ins Stocken geraten mögen.

- » *Russland sollte die Initiative ergreifen und den Europarat sowie die OSZE dazu einladen, eine Rolle bei der Bearbeitung der Probleme der KO zu übernehmen und ihre Bemühungen mit denen des Ostseerates zu bündeln.*
- » *Diese drei Organisationen sollten ge-*

*meinsam einen Prozess auf den Weg bringen, der es einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure erlaubt, sich am Dialog zu beteiligen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und dem Interaktionsprozess zwischen der EU und Russland Rückhalt zu geben. Die Mandate sollten jeweils darauf abheben, Standards und Verpflichtungen zu klären und anerkannte europäische Prinzipien umzusetzen sowie eine langfristige internationale Präsenz vor Ort vorsehen. Die drei Organisationen sollten ein gemeinsames Büro in Kaliningrad eröffnen, das als gesamteuropäisches Clearinghouse fungieren sollte. Zum Personal sollten auch erfahrene russische Diplomaten zählen, da russische Unterstützung dieser Einrichtung für ihren Erfolg entscheidend ist. So ließe sich auch demonstrieren, dass internationales Engagement mit den Interessen Russlands harmoniert.*

- » *Andere Staaten, erfahrene Staatsmänner oder Mediatoren sollten Russland ermutigen, seine Vorbehalte gegen ein internationales Engagement in Angelegenheiten Russlands aufzugeben. Sie sollten ferner weitere Akteure motivieren, sich an den Bemühungen der internationalen Organisationen um Dialog und Koordination zu beteiligen und eine Koalition derjenigen zu bilden und zu erweitern, die den Kaliningradprozess positiv unterstützen wollen.*

## Institutioneller Rahmen

Für eine Partnerschaft zwischen der EU und Russland bezüglich der Kaliningrader Oblast müssen auch neue institutionelle Grundlagen geschaffen werden. Russland muss für eine kohärentere föderale Gesetzgebung sowie Innovationen im administrativen Bereich sorgen. Von der EU und Russland müssen angemessene gemeinsame institutionelle Strukturen und Mechanismen festgelegt werden.

### **Die Kohärenz von Gesetzgebung stärken und Verwaltungsstrukturen erneuern**

Unbestreitbar sind die russischen Instanzen die Hauptakteure, wenn es um die Sicherung der Zukunft der KO als einem Teil Russlands geht. Angesichts der einzigartigen Situation des geographisch isolierten Landesteils ist es ebenso wesentlich wie heikel, den Status der

Oblast im Rahmen der Russischen Föderation und die Beziehungen zwischen Zentrum und Region besser und genauer zu definieren.

Die Unklarheiten in diesen Beziehungen behindern eine erfolgreiche Reaktion auf den starken – und weiter wachsenden – Einfluss externer Entwicklungen auf die Oblast, die von Russland kaum beeinflusst, geschweige denn gesteuert werden können (so nicht zuletzt die Erweiterung der EU). Erforderlich ist ein präzise formuliertes und langfristig angelegtes Konzept für die Entwicklung der KO, festgeschrieben in einem zentralen Dokument, das als Grundlage und Bezugspunkt dienen kann. Russische Experten haben auf die Notwendigkeit verwiesen, ein Verfassungsgesetz über die KO zu verabschieden. Da jedoch ein solcher Schritt für die nähere Zukunft unwahrscheinlich ist, konzentrieren sich die folgenden Empfehlungen ersatzweise auf weniger ambitionöse Schritte, die gleichwohl die Notwendigkeit hervorheben, dass die russische Politik gegenüber der KO einen anderen Ansatz verfolgt als gegenüber anderen Regionen.

- » *Die russische Regierung sollte im Rahmen ihrer Regionalpolitik die Feststellung treffen, dass aufgrund des Exklavencharakters der KO dort besondere Verfahren der Verwaltung und ökonomischen Regulierung zur Anwendung kommen, die beides gewährleisten: einen verlässlichen Austausch mit dem russischen Hauptland in Bereichen wie Verkehr, Kultur und sozialen Beziehungen sowie zugleich die Integration der KO in das Geflecht von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und anderen transnationalen Austauschprozessen, das gegenwärtig in der Ostseeregion entsteht.*
- » *In praktischer Hinsicht sollten die zuständigen russischen Instanzen die Möglichkeit durchdenken, dass föderale Gesetze, die die wirtschaftliche Situation der KO erschweren würden, dort unter bestimmten, noch festzulegenden Bedingungen mit zeitlicher Verzögerung angewandt werden.*

- » *Russland sollte auf den Abschluss von internationalen Abkommen (zuvörderst mit der EU) hinarbeiten, die in substantieller Weise die nachhaltige und nicht-diskriminierende Entwicklung der KO unter den – soweit voraussehbar – zukünftigen Bedingungen sicherstellen.*

Anstatt sich in der irreführenden Dichotomie von Zentralisierung versus Dezentralisierung zu verfangen, sollte Russland einen Ansatz entwickeln, der eine "operationale Dezentralisierung" mit "strategischer Zentralisierung" verbindet. Hauptziele einer solchen Politik wären, erstens die politische Verantwortlichkeit Moskaus zu stärken, zweitens der Kaliningrader Gebietsverwaltung flexibleres Handeln zu ermöglichen und drittens dem Risiko der Entfremdung zwischen der KO und Russland entgegenzuwirken.

*Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um die Rolle des föderalen Zentrums bei der Lösung von innen- und außenpolitischen Problemen zu stärken:*

- » *Für föderale Gesetzesänderungen, die auf Grund der Bedingungen der KO notwendig werden, sollte ein Eilverfahren eingeführt werden; generell sollten die gesetzlichen Grundlagen für eine deutlich weniger starre und stärker regelgeleitete Verwaltung des Gebietes geschaffen werden.*
- » *Im Rahmen der Präsidialverwaltung oder auf Regierungsebene sollte eine besondere Verwaltungseinheit geschaffen werden, die alle die KO betreffenden Aktivitäten staatlicher Stellen koordiniert ("Lenkungsausschuss"); dazu würde auch die Annahme einer Entwicklungsstrategie für die KO im Kontext der angestrebten Rolle als Pilotregion für eine Partnerschaft zwischen Russland und der EU gehören.*
- » *Die KO sollte zu einem für die Implementierung der russischen Europa- und Ostseepolitik zentralen Element erklärt werden.*
- » *Für Fragen der Zusammenarbeit mit der EU und in der Ostseeregion sollte*



*eine Ständige Föderale Vertretung in der KO mit klarer Kompetenzabgrenzung geschaffen werden.*

*Folgende Maßnahmen werden mit dem Ziel empfohlen, der Gebietsverwaltung flexibleres und verantwortungsvolleres Handeln in Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Oblast zu ermöglichen:*

- » *Übertragung von mehr Zuständigkeiten in Fragen regionaler Wirtschafts- und Handelspolitik auf die Gebietsverwaltung;*
- » *Aufnahme der KO in die Liste jener Regionen, in denen die Initiative zur Qualifizierung des öffentlichen Dienstes implementiert werden soll sowie Reform der Gebietsverwaltung entsprechend bester internationaler und russischer Praxis.*

*Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um der Gefahr einer Entfremdung vom russischen Hauptland zu begegnen:*

- » *auf dem Gebiet von Identitätspolitik: Stärkung bzw. Förderung des einheitlichen Informationsraumes, des Kulturaustauschs und der persönlichen Begegnungen mit dem russischen Hauptland sowie Erhöhung der Mobilität der Bevölkerung;*
- » *auf dem Gebiet transnationaler Zusammenarbeit: Förderung der Beteiligung an ostsee-regionaler Zusammenarbeit (im Unterschied zu EU-orientierten Programmen); hierfür sollten besser koordinierte gemeinsame Aktivitäten der KO mit anderen nordwestlichen Regionen Russlands entwickelt werden und die Kommunen in der KO sollten finanziell und durch Personalschulungen befähigt werden, sich stärker im Kontext grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit den Nachbarländern zu engagieren.*
- » *auf wirtschaftspolitischem Gebiet: Gewährung von Anreizen für russische Unternehmen (etwa über das Föderale Zielprogramm für die Entwicklung der KO bis 2010), in der Oblast Niederlassungen zu gründen.*

### **Strukturen und Mechanismen für eine EU-Russland Kaliningrad-Partnerschaft schaffen**

Im vergangenen Jahrzehnt haben die föderalen Instanzen und die regionalen Institutionen mehrfach ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, Kompromisse hinsichtlich der Abgrenzung ihrer Kompetenzen bei der Verwaltung der KO einzugehen. Aus diversen Gründen sind dennoch Schritte unterblieben, die das Projekt einer Pilotregion auf den Weg gebracht oder die Umsetzung anderer Konzepte gemeinsamen Handelns der EU und Russlands vorangebracht hätten, auch wenn hierfür einige Pläne in den Schubladen liegen.

Der beste Willen zur Zusammenarbeit bleibt wirkungslos, solange den Akteuren die institutionellen Strukturen fehlen, die es ihnen erlauben, gezielt "zur Sache" zu kommen. Am Anfang einer Ausrichtung der EU-Russland-Beziehungen auf die Kaliningrad-Problematik muss zunächst jede Seite erwägen, was man eigenständig dazu beitragen kann, gemeinsame Strukturen zu schaffen. Letztlich aber müssen gemeinsame Maßnahmen ergriffen werden.

- » *Die EU sollte sich ein politisches Instrumentarium für den Umgang mit der Kaliningrad-Frage schaffen, das es erlaubt rechtzeitig und prozessbegleitend auf neue Entwicklungen zu reagieren. Die Eröffnung einer EU-Vertretung in Kaliningrad sollte erwogen werden.*
- » *Empfohlen wird, eine multilaterale beratende Kommission zu Kaliningrad zu etablieren, die einen arbeitsfähigen Rahmen für einen kontinuierlichen Dialog zwischen Brüssel und Moskau unter Beteiligung aller hieran interessierten Ostseeanrainer bieten würde.*
- » *Parallel hierzu sollten Sondierungen für ein Abkommen oder ein spezielles Protokoll erfolgen, das den Vertrag über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Blick auf Kaliningrad ergänzt. Dadurch würden die neuen Strukturen und Verfahren Verbind-*

*lichkeit erlangen und die Ernsthaftigkeit der Partner, die langfristige Ausrichtung der Bemühungen und ihre strategische Bedeutung für die Entfaltung der Beziehungen zwischen der EU und Russland im allgemeinen würden unterstrichen.*

- » *Alle an der Entwicklung beteiligten Staaten sollten für Kaliningrad-Fragen besonders bevollmächtigte und mit einem eindeutigen Mandat versehene Sonderbotschafter benennen. Ihre Hauptaufgabe wäre es, unterschiedliche Positionen kontinuierlich abzustimmen und Vorschläge für notwendige Änderungen in den nationalen Gesetzgebungen und im EU-Recht zu machen.*
- » *Die Parlamente sollten eine doppelte Aufgabe erfüllen: den jeweiligen Exekutiven eine für die neue Art der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland adäquate Rechtsbasis verschaffen sowie dafür sorgen, dass die Rechtsetzungsakte der verschiedenen Parlamente besser aufeinander abgestimmt werden.*
- » *Brüssel und Moskau können den Fall Kaliningrad auch als Gelegenheit im Sinne eines ersten praktischen Schrittes begreifen, nützliche Erfahrungen für die inhaltliche Ausgestaltung der Verhandlungen über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Raumes zu sammeln, der die KO zwar einschließt, aber doch weit über sie hinausreichen würde.*

Wird die Pilotregion-Strategie ernst genommen, so muss vor allem ein Weg gefunden werden, ein Steuerungssystem einzuführen, das den Interessen der Einwohner Kaliningrads, der Russischen Föderation und der EU, aber auch ihrem gemeinsamen Interesse an der Entwicklung der Beziehungen zwischen ihnen genügt. Deshalb ist es unabdingbar, die Integrität der Oblast als Teil der Russischen Föderation anzuerkennen. Die Einführung eines solchen Steuerungssystems würde vom föderalen Zentrum erfordern, die bisherige Form der Verwaltung der

Exklave zu überdenken. Nachdem die Stellung des Präsidenten gegenüber der KO gestärkt worden ist, wird es darum gehen müssen, die EU nicht nur als Geldgeber oder Verhandlungspartner einzubeziehen, sondern auch an der Entscheidungsfindung zu beteiligen – jedenfalls soweit es um solche Probleme bezüglich der Oblast geht, die erfolgreich nur auf der Grundlage gemeinsamer Verantwortlichkeit zu lösen sind.

*Die russischen Entscheidungsträger sollten ernsthaft die Einführung eines Steuerungssystems erwägen, das die neuen, oben erwähnten Elemente einschließt. Jedoch sollte es auch weitreichender angelegt sein, um nicht nur den Besonderheiten der KO zu entsprechen, sondern auch der Anforderung, der KO eine Rolle als Pilotregion der EU-Russland-Beziehungen zu geben. In einem vorbereitenden Schritt sollten von nationalen und internationalen Experten Gutachten zu unterschiedlichen konzeptionellen Lösungen, ihren Risiken, Vorbedingungen und voraussichtlichen Konsequenzen eingeholt werden. Die Gutachten sollten insbesondere die folgenden konzeptionellen Elemente behandeln:*

- » *Die gemeinsame Grundsatzentscheidung Russlands und der EU, die für das Projekt einer Pilotregion erforderlich ist: Diese könnte im Rahmen des Abkommens oder speziellen Protokolls von EU und Russland – wie oben vorgeschlagen – erfolgen. Sie könnte die Zusammenführung russischer und EU Ressourcen für die Ausarbeitung und Implementierung des Pilotregion-Projektes ins Auge fassen. Die Grundsatzentscheidung könnte ferner das Mandat und die Struktur eines gemeinsamen Managementsystems für das Programm einer EU-Russland-Partnerschaft bezüglich der KO festlegen.*
- » *Revisionen des Föderalen Zielprogramms 2002-2010, die erforderlich wären, damit es zum Ausgangspunkt für die Umsetzung des Partnerschaftsprogramms und der Pilotregion ein-*

*schließlich ihrer Entwicklungsstrategie werden kann.*

- » *Eine international zusammengesetzte Pilotregion-Administration als Kernelement des Steuerungssystems: Ihre konkreten, aus ihrem Mandat abgeleiteten Zuständigkeiten könnten durch Übereinkunft mit der Gebietsverwaltung genau differenziert und abgegrenzt werden. Entscheidungen sollten auf der Basis eines beständigen Monitorings der wirtschaftlichen und*

*sozialen Lage in der KO und auf Prognosen der zukünftigen Entwicklung basieren, wobei zu überlegen wäre, dieses Monitoring durch unabhängige Stellen, etwa die "Kaliningrader Agentur für Regionalentwicklung", durchführen zu lassen.*

- » *Eine Ständige Russisch-Europäische Kommission zur Implementierung des Partnerschaftsprogramms in der KO, die die Koordination auf höchster internationaler Ebene gewährleistet.*

## **Das Grenzregime**

Wenn man die Zukunft der Kaliningrader Oblast in Kategorien einer gemeinsamen Verantwortlichkeit von Russland und der EU betrachtet, heißt das nicht, dass Grenzen weniger wichtig würden. Offensichtlich ist eher das Gegenteil der Fall, denn die Fragen des zukünftigen Grenzregimes bilden den gegenwärtig den am heftigsten umstrittenen Problembereich.

Versucht man zu verstehen, warum die Fragen des Grenzverkehrs so schwierig zu lösen sind, stellt sich heraus, dass hier sehr verschiedene Dimensionen miteinander verschränkt sind. Geschichte und Prestige spielen ebenso eine Rolle wie widerstreitende Interessen.

Aus wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und humanitären Gründen nimmt der grenzüberschreitende Verkehr notwendigerweise zu. Parallel dazu gibt es den Wunsch, der Staat solle Kontrolle darüber haben, wer die Grenzen überquert, um die Bevölkerung, das politische System, Wohlstand, Kultur, Identität oder anderes mehr vor "weichen" Sicherheitsrisiken schützen zu können. Ferner sind Grenzen auch eine Quelle von Einkommen - nicht nur für Konsulate, die für die Ausstellung von Visa Gebühren erheben, sondern auch für eine beachtliche Zahl von Menschen, die ihren Lebensunterhalt durch Grenzhandel verdienen. Letztere tragen zum negativen Image von Kaliningrad bei, aber auch zu dem bisschen was es überhaupt an (relativem) Wohlstand in der KO gibt. Wie immer

unbequem die gegenwärtigen Verhältnisse an den Grenzen auch sein mögen – jede Veränderung wird Unruhe verursachen, die emotional und praktisch begründet ist.

### **Den Grenzverkehr flexibel handhaben**

Was den gegenwärtigen (Oktober 2002) Streit zwischen Russland und der EU über die Bedingungen für den Transit zwischen Russland und seiner Exklave Kaliningrad anbelangt, werden sich die EU, Polen, Litauen und Russland vermutlich früher oder später in irgendeiner Weise einigen, da es auf allen Seiten einen starken Willen zur Zusammenarbeit gibt. Aber wird diese Regelung dann wirklich substanziell dazu beitragen, das Kaliningradproblem zu lösen oder wird sie nur die Einsicht in die Hintergründe der derzeitigen Dynamik vor sich herschieben? Wird es eine Lösung in der Sache geben oder nur eine, die der Gesichtswahrung aller Beteiligten dient, nachdem diese sich längst öffentlich gebunden haben?

Wenn man versucht, Probleme zu lösen, sollte man einen Blick für die Tatsache entwickeln, dass manche Konzepte an der Realität scheitern. Unbeschadet der großen Mühen, die es macht, sich überhaupt erst einmal auf ein Konzept zu einigen, sind die EU, ihre Mitgliedsstaaten und die Kandidaten gut beraten, das

Schengen-Abkommen kreativer und konstruktiver zu interpretieren, als sie es in den vergangenen Monaten getan haben. Eine flexiblere Umsetzung seiner Regelungen sollte es möglich machen, die Forderungen Russlands und die Bedürfnisse der Kaliningrader zu befriedigen, ohne dass dadurch die mit dem Abkommen verbundenen Zielsetzungen spürbar weniger erreicht würden.

Die EU sollte sich gründlich und ernsthaft fragen, ob die Einführung von Schengen-Visa für die Kaliningrader und Transitreisende überhaupt in einem signifikant höherem Maß, als es gegenwärtig der Fall ist, dazu beiträgt, Soft-Security-Risiken, die von Russland ausgehen, von der EU fernzuhalten. So oder so lässt sich wohlbegründet argumentieren, dass die Schengen-Politik keineswegs eine EU-Außengrenze geschaffen hat, die mit Erfolg vor Soft-Security-Risiken wie illegaler Einwanderung und organisiertem Verbrechen schützt.

- » *Die EU sollte offen darüber nachdenken, ob die Regelungen des Schengen-Abkommens tatsächlich angemessen sind, um die Ziele zu erreichen, für die sie gedacht waren.*
- » *Um einen Prozess der Selbstreflexion und die Suche nach kohärenteren und flexibleren Lösungen für die Transit- und Visaproblematik zu ermöglichen, wird der EU, Litauen und Polen empfohlen, sich auf folgendes Vorgehen zu verständigen: Der gegenwärtige Status quo wird vorübergehend über den einseitig verkündeten Zeitpunkt für die Einführung einer Visumpflicht hinaus fortgeschrieben, ohne dass damit auch der in Aussicht genommenen Termin für die volle Integration von Polen und Litauen in den Schengen-Raum hinausgeschoben wird.*
- » *Der Europäische Gerichtshof sollte um ein Gutachten über mögliche Interpretationen der Bestimmung er-sucht werden, der zufolge ein Visum nicht zwingend erforderlich ist, wenn das Überschreiten der Außengrenze der EU nicht dem Zweck dient, in EU-Gebiet ein- und es zu bereisen (bei-*

*spielsweise also nicht bei einem Transitstop auf einem Flughafen). Wäre diese Regelung auch auf den Transit zwischen der KO und dem russischen Mutterland anwendbar?*

- » *Der Vorschlag der EU-Kommission vom 18. Sept. 2002, ein vereinfachtes Transitdokument einzuführen, betrifft nur Personen, die häufig reisen. Dieses Kriterium schließt aber gerade jene Menschen von den Erleichterungen aus, die unter humanitären Gesichtspunkten die gewichtigsten Gründe für Reisen zwischen der KO und dem russischen Hauptland haben, nämlich Besuche in dringenden Familienangelegenheiten. Es muss ein Vorschlag erarbeitet werden, der ihren Bedürfnissen entspricht.*
- » *Der russische Vorschlag für visafreie Durchreise in Non-Stop-Zügen sollte ernsthaft erwogen werden. Die Machbarkeitsstudie, die die EU-Kommission hierzu in Auftrag geben will, sollte auch die Kostenseite für den Reisenden und die vermutliche Entwicklung der Flugtarife vergleichend mit einbeziehen. Lettland sollte in Diskussion der Transitfrage mit einbezogen werden, da die günstigste Schienenverbindung zwischen Kaliningrad und St. Petersburg durch Lettland verläuft.*
- » *Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten sich darum bemühen, den Einwohnern der Oblast die Möglichkeit zu verschaffen Visa für alle Schengen-Staaten vor Ort, also in der KO, beantragen zu können. Beispielsweise könnte die Vertretung eines Schengen-Staates auch die Visaanträge für die anderen Mitglieder bearbeiten. Russland sollte der Umsetzung einer von der EU gefundenen Lösung zustimmen. Ferner sollten die Schengen-Staaten ihre Praxis der Visaerteilung liberalisieren (zum Beispiel: Erteilung des Visums für den gesamten Zeitraum der Einladung; Pflicht zum persönlichen Erscheinen des Antragstellers im Konsulat nur in Ausnahmefällen; erleichterter Visazugang für russische*

*Amtsträger, die dienstlich in Brüssel zu tun haben).*

- » *Polen und die Baltischen Staaten sollten, im Einvernehmen mit der EU, für den Zeitraum bis zur Erlangung der vollen Schengen-Mitgliedschaft ihre nationalen Visa wechselseitig anerkennen.*
- » *Russland sollte die Effizienz der Grenzbeamten und der Abfertigungsverfahren erhöhen (z.B. Abschaffung der handschriftlichen Übertragung von Visumsdaten). Auch sollte die Grenzabfertigung dadurch modernisiert werden, dass Entscheidungen beschleunigt und ohne Rückfragen bei Dienststellen in Moskau getroffen werden können. Die Kosten für russische Visa wären zu senken und die Möglichkeit, Visa an der Grenze zu erteilen, sollte geprüft werden.*
- » *Russland hat Beratungen mit dem Ziel vorgeschlagen, zwischen Russland und der EU visafreies Reisen zu ermöglichen. Die EU-Kommission hat eingewilligt, solche Gespräche zu führen. Sie sollten nunmehr auch schnell beginnen sowie konstruktiv und zielorientiert geführt werden.*

### **Zur Lösung von Grenzproblemen deren soziale Ursachen überwinden**

Mehrere zehntausend Menschen beiderseits der Grenzen der Oblast leben vom individuellem Grenzhandel. Ihre sozio-ökonomische Lage ist ein besonderes Problem bei der Einrichtung eines neuen Grenzregimes. Wie können sie vor einer wirtschaftlichen Katastrophe geschützt und wie kann eine Zunahme von Schmuggelaktivitäten vermieden werden?

Bislang sind die Grenzhändler eher ein Thema für Anekdoten und Spekulationen als dass man Genaueres über sie wüsste. Sie bilden keine homogene Gruppe. Zu ihr gehören Kleinunternehmer der einfachsten Art und mit marginalem Einkommen ebenso wie auf eigene Rechnung tätige kleine Schmuggler, aber auch Leute, die sich in systematisch arbeiten-

den Schmugglerringen zusammengetan haben und gegebenenfalls auch Verbindung zum organisierten Verbrechen unterhalten. Mit diesen verschiedenen Gruppen sollte man auch unterschiedlich umgehen, obgleich sich dies angesichts fließender Übergänge als schwierig erweisen dürfte.

Zwei gegensätzliche Möglichkeiten des Umgangs mit dem Problem der Grenzhändler bieten sich an: Ermöglicht man ihnen die Weiterarbeit, verringert aber die Auswirkungen auf die Grenzabfertigung der übrigen Reisenden, würde dies diese beiden Gruppen zufrieden stellen. Die Einführung eines Systems stärkerer Steuerung (Visumszwang) und schärferer Kontrolle des Grenzverkehrs entspräche hingegen den Interessen der Staaten.

Problemgerechte Lösungen müssen abseits der Grenze selber ansetzen. Jede Änderung des Grenzregimes sollte von Maßnahmen begleitet sein, die es verhindern, dass diejenigen in die echte Kriminalität gedrängt werden, die derzeit vom halblegalen grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zwischen der KO und Polen bzw. Litauen leben.

- » *Es sollte genauer untersucht werden, welche verschiedenen Arten von Grenzhändlern es gibt, um besser zu verstehen wer sie sind und warum sie auf diese Weise ihren Lebensunterhalt verdienen.*
- » *Russland, Polen, Litauen und die EU sollten ein Politikkonzept für den kleinen Grenzverkehr entwickeln. Es muss das wachsende Gefälle von Preisen und Lebensstandard auf beiden Seiten der Grenze in Rechnung stellen. Ferner wären Probleme zum Beispiel der folgenden Art zu berücksichtigen: die Notwendigkeit einfachen Grenzübertritts für Ortsansässige, die sich im Kontext von Euroregionen engagieren, die Situation in der 'geteilten' Stadt Kybartai/Tschernyschewskoje oder der litauischen Arbeiter, die am See Wischtynetskoje auf russischer Seite arbeiten. Erwogen werden sollten Lösungskonzepte, die sich gegebenenfalls*

*nur auf bestimmte eingegrenzte Gebiete beziehen. Zu überlegen wäre ferner, das gesamte Territorium der KO als Grenzregion zu einzustufen, deren Bewohnern dann ein vereinfachter kleiner Grenzverkehr zugestanden wird.*

- » *Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten sollten entwickelt werden. Konzepte zur Wirtschaftsentwicklung in*

*der KO sollten auch die Gebiete außerhalb der Stadt Kaliningrad und der Küstenregion berücksichtigen. Die KO, Polen und Litauen sollten darin unterstützt werden, diejenigen, die heute noch in der Schattenwirtschaft des Grenzhandels tätig sind, in eine reguläre Erwerbstätigkeit zu überführen.*

## Entwicklung der Wirtschaft

Die zentrale Herausforderung für jede Problemlösung hinsichtlich der KO ist darin zu sehen, den wirtschaftlichen Niedergang zu stoppen und Wachstumsraten zu erreichen, die das Wohlstandsgefälle zwischen dem Gebiet und seinen zukünftigen EU-Nachbarn verringern statt es zu vergrößern.

Ein Erfolg solcher Bemühungen würde nicht nur den Kaliningrädern nützen. Er hätte auch positive Auswirkungen auf die Wirtschaft Russlands und der Nachbarländer. Er bildet ferner eine Voraussetzung dafür zu verhindern, dass sich eine soziale Basis für Separatismus herausbildet, und dafür, jenen "weichen" Sicherheitsrisiken, auf die die EU mit Sorge verweist, die Grundlage zu ihre Entstehungsgrundlage zu entziehen. Folglich ist eine erfolgreiche Entwicklung der Wirtschaft auch für die Russische Föderation, die EU und ihre Mitgliedsstaaten von hohem Interesse. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen deshalb im Mittelpunkt des Pilotregion-Projekts stehen.

Ein Aufschwung der Wirtschaft der KO liegt jenseits dessen, was die Kräfte des Marktes leisten können. Dazu bedarf es bedarf wohl überlegter wirtschaftspolitischer Konzepte und erheblicher Finanzmittel. Es gibt gewisse Ähnlichkeiten mit dem Fall Westberlin. Obwohl er in vielerlei Hinsicht nicht mit der Situation einer von EU-Gebiet umgebenen Oblast Kaliningrad vergleichbar ist, wird dennoch deutlich, dass eine Exklavenökonomie auf Maßnahmen angewiesen

ist, die die geopolitischen Nachteile ausgleichen. Dazu gehören maßgeschneiderte Vergünstigungen und Fördermaßnahmen, die die Attraktivität des Exklavenstandorts und seine Wettbewerbsfähigkeit erhöhen.

Es steht außer Frage, dass Kaliningrad Geld, Vorzugsbedingungen und Subventionen benötigt. Die Frage, um die es geht, ist vielmehr, welche Wirtschaftspolitik den Rahmen für eine erfolgreiche Entwicklung schaffen kann und durch welche institutionellen und rechtlichen Reformen diese Politik flankiert werden muss.

Das gegenwärtige Schema ökonomischer Tätigkeit ist auf das Regelwerk der Sonderwirtschaftszone (SWZ) ausgerichtet. Die Steuernachlässe auf Importe haben den Kaliningrädern unmittelbare Erleichterungen gebracht (jedenfalls im Vergleich zu dem Fall, dass gar nichts passiert wäre) und starke Eigeninteressen erzeugt, diese Vergünstigungen auf Dauer beizubehalten.

Das gegenwärtige wirtschaftspolitische Konzept für die Oblast bietet jedoch keine solide Grundlage für andauerndes und nachhaltiges Wachstum, und es könnte mit dem Beitritt Russlands zur WTO-Beitritt auf dem Spiel stehen. Das SWZ-Regime bietet starke Anreize, sich im Bereich von Handel und importbezogenen Dienstleistungen zu engagieren, und es ermutigt zur Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft. Hingegen bietet es weder Anreize dafür, die industrielle Basis der KO zu modernisieren, noch

fördert es eine Ausrichtung der Kaliningrader Wirtschaft auf Importsubstitution und Exportorientierung.

Die gegenwärtige Wirtschaft Kaliningrads gleicht einer Seifenblase, aufgebläht durch beträchtliche föderale Finanzmittel, und vergeudet große Mengen an Devisen. Die EU-Erweiterung mag ein wenig zusätzliches Wachstum stimulieren, aber hauptsächlich in Form eines weiteren Aufblähens der Blase und um den Preis eines abermals höheren Devisenabflusses. Das Föderale Zielprogramm 2002-2010 ändert nichts an dieser Aussicht und hält zudem die überholte Idee am Leben, die KO könne hinsichtlich ihrer Energieversorgung autark sein.

Die radikale Alternative, die darin bestünde, Kaliningrad schnell und vollständig in den europäischen Wirtschaftsraum zu integrieren, existiert nur hypothetisch. Zudem würde durch sie die Wirtschaft Kaliningrads schweren Schaden nehmen und ein katastrophaler sozioökonomischer Schock ausgelöst. Das Konzept einer Pilotregion bietet hingegen eine wirkliche Alternative. Sie bewegt sich vorsichtig und gezielt zwischen den Extremen entweder einer Fortsetzung des bisherigen Kurses oder einer Auslieferung der Kaliningrader Wirtschaft, an die harten Bedingungen des europäischen Marktes.

- » *In Übereinstimmung mit der eigenen Vision von Kaliningrad als einer Pilotregion für die EU-Russlandbeziehungen sollte Russland explizit herausstellen, dass eine zukünftige Wirtschaftspolitik für die KO auf einer langfristigen Strategie und auf einem entsprechenden Aktionsprogramm beruhen muss, die beide von der EU und Russland gemeinsam zu entwickeln und zu billigen sind.*
- » *Die EU sollte ihre Einschätzung der Chancen und Risiken, die mit der Erweiterung für die Wirtschaft der KO einhergehen, überdenken und zu verstehen geben, welche industriepolitischen Maßnahmen sie für die KO empfiehlt. Dabei sollte die Möglichkeit von Maßnahmen berücksichtigt wer-*

*den, die von den Standardverfahren zur Modernisierung der Ökonomien der Kandidatenländer abweichen.*

- » *Die EU und Russland sollten umgehend in einen ernsthaften Dialog über eine gemeinsame Wirtschaftspolitik hinsichtlich der KO eintreten. Er sollte darauf zielen, das derzeitige importorientierte Wachstumsmodell durch ein exportorientiertes Modell zu ersetzen, das für die Wirtschaft Kaliningrads geeignete Nischen in der gesamt-europäischen Arbeitsteilung nutzt.*
- » *Die gemeinsame Strategie und das Aktionsprogramm sollten institutionelle und strukturelle Reformen zum Ziel haben, die es der Wirtschaft Kaliningrads ermöglichen, den marktwirtschaftlichen Standards der EU zu entsprechen. Es wird empfohlen, dass Russland das bestehende SWZ-Regime im Sinne einer Begünstigung von Exporten umstrukturiert und auch das Föderale Zielprogramm für die Entwicklung Kaliningrads bis 2010 auf die Stärkung exportorientierter Industrie umorientiert wird. Spiegelbildlich dazu sollte die EU spezielle Anreize gewähren, die Exporte aus Kaliningrad den Zugang zum EU-Markt erleichtern.*
- » *Als prioritäre Maßnahme sollte eine internationale Task Force zu folgenden Aspekten vertiefende Studien anfertigen: Faktoren, die die regionale Wirtschaft bei einer Ausweitung der Exporte behindern; Möglichkeiten, die regionale Energieversorgung in technologisch machbarer und ökonomisch sinnvoller Weise zu sichern sowie die regionalen Energietarife zu deregulieren, schließlich Maßnahmen der Verwaltungsreform, die auf eine Entbürokratisierung wirtschaftlicher Aktivität in der KO zielen.*
- » *Eine Politik der Umstrukturierung und Modernisierung der regionalen Wirtschaft muss Übergangsfristen vorsehen, die es den Unternehmen erlauben, sich an veränderte Bedingungen anzupassen, so etwa an modifizierte*

*Regelungen für die SWZ, neue Energiepreise oder veränderte Zertifizierungsanforderungen. Um den Übergang zu unterstützen, sollte ein Informations- und Trainingzentrum für EU-Normen und -Standards eingerichtet werden.*

Jegliche Bemühungen um eine Modernisierung der regionalen Wirtschaft und die Herausbildung exportorientierter Unternehmen müssen dadurch flankiert werden, dass den Investoren eine funktionierende Transport- und Kommunikationsinfrastruktur zur Verfügung steht.

Angesichts einer teils veralteten, teils völlig fehlenden Infrastruktur, muss ihre Erneuerung einen Spitzenplatz in jeder soliden wirtschaftspolitischen Konzeption einnehmen. Um zu verhindern, dass Kaliningrad in die Isolation gerät, wenn die EU sich erweitert hat und die litauisch-polnische Grenze zu einer Schengen-Binnengrenze geworden ist, muss mit besonderer Dringlichkeit der grenzüberschreitende Verkehr zu Luft und Land verbessert werden. Dazu bedarf es selbstverständlich koordinierter Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Oblast.

- » *Es wird empfohlen, dass Russland und die EU besondere Aufmerksamkeit auf die Verbesserung der Infrastruktur richten. Erste Priorität gebührt hierbei solchen Maßnahmen, die eine stärkere Orientierung der Unternehmen in der KO auf den Export unterstützen, sowie solche Projekte, die den Austausch mit dem russischen Hauptland und mit den benachbarten Staaten erleichtern.*
- » *Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Transportinfrastruktur sollten die folgenden drei Projekte im Mittelpunkt stehen: Aufbau einer auch international operierenden heimischen Fluggesellschaft, Ausbau der Transit-Eisenbahnstrecke ins russische Hauptland für höhere Geschwindigkeiten und Wiederherstellung des Elblag-Kaliningrad-Teilstücks der früheren Schnellstraße Berlin-Königsberg (einschließlich der Eröffnung eines entsprechenden Grenzübergangs).*

» *Im Hinblick auf gebietsinterne Infrastrukturmaßnahmen hat die Angleichung der Telekommunikation an internationale Standards besondere Bedeutung. Ferner sollte ein bedarfsgerechter Gewerbepark für in- und ausländische Investoren eingerichtet werden, vorzugsweise in Flughafen-nähe. Durch den Bau eines Lebensmittelgroßmarkts sollte ein Anstoß gegeben werden, mehr heimische Nahrungsmittel zu produzieren und die Importabhängigkeit in diesem Bereich zu reduzieren.*

Es wird erheblicher Geldmittel bedürfen, um die Infrastruktur zu verbessern, das System der wirtschaftlichen Steuerung zu reformieren und eine Restrukturierung der Industrieproduktion anzustoßen, von den erforderlichen Investitionen in die gesamte soziale Infrastruktur und in ökologische Sanierungsmaßnahmen ganz zu schweigen.

Allerdings erhält die KO auch jetzt schon kontinuierlich beträchtliche Zahlungen aus dem föderalen Haushalt, die jedoch ineffizient genutzt werden. Dennoch müssen weitere Finanzmittel bei privaten Investoren und nicht-russischen Gebern mobilisiert werden. Ohne finanzielle Förderung, die in etwa mit derjenigen vergleichbar ist, die die benachbarten Staaten erhalten, ist Kaliningrad dazu verdammt, immer weiter zurückzufallen.

» *Vorgeschlagen wird deshalb, einen Entwicklungsfond für die Kalinigrader Oblast zu gründen. Dies ist in erster Linie eine Sache der Staaten, die an der Nördlichen Dimension der EU beteiligt sind. Für eine Dauer von fünf bis sechs Jahren sollten jährlich etwa 40 Millionen Euro aufgebracht werden, die vorrangig für Infrastrukturverbesserungen und für Maßnahmen zur Erschließung neuer wirtschaftlicher Betätigungsfelder zu verwenden wären.*



## **Förderung von Zivilgesellschaft und grenznaher Zusammenarbeit**

Die Beteiligung der Einwohner der Kaliningrader Oblast an einem zielgerichteten Diskurs über die Zukunft des Gebietes ist von grundlegender Bedeutung. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass Übereinkommen in Angelegenheiten der KO ihre problemlösende Wirkung nicht entfalten können, weil sie in der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen. Eine frustrierte Bevölkerung, die glaubt, ihre Interessen seien nicht angemessen berücksichtigt worden, kann leicht dazu angestachelt werden, ihre "letzte Chance" im Aufbegehren zu sehen. Auch könnten die Kaliningrader Unwillen gegenüber der Idee gemeinsamer Verantwortlichkeit entwickeln, sind sie doch schon häufiger Objekt von Experimenten gewesen.

Wer die Idee einer Pilotregion voranbringen will, muss die tatsächlichen Bedürfnisse und Interessen der Bewohner der Oblast berücksichtigen, und er muss alle Informationen über das Konzept zur Verfügung stellen, die für eine Meinungsbildung nötig sind. Die Kaliningrader ihrerseits müssen sich intensiver mit dem aktuellen Geschehen und den konzeptionellen Ideen auseinandersetzen. Die Möglichkeit hierzu hängt allerdings auch davon ab, in welchem Maß Menschen aus dem russischen Hauptland sowie nicht-russische Akteure zu diesem Diskurs beitragen.

» *Die Bevölkerung Kaliningrads sollte sich stärker und qualifizierter in den Diskurs über die Zukunft des Gebietes einbringen. Das gilt für die gewählten Volksvertreter genauso wie für die Medien, die Intellektuellen, alle Arten von zivilgesellschaftlichen Gruppen und die Einrichtungen weiterführender Bildung. Den Meinungsaustausch innerhalb der Oblast und zwischen ihr und dem russischen Hauptland sowie mit dem weiteren europäischen Umfeld zu intensivieren, hat zur Voraussetzung, dass die Nichtregierungsorganisationen (NRO) und die Medien dazu ermutigt werden, sich in diesem*

*Sinne stärker zu engagieren. Auch sollte der Fremdsprachenunterricht (mit Priorität auf dem Englischen) ausgeweitet und allen Interessierten zugänglich gemacht werden.*

### **Die Entwicklung von Zivilgesellschaft in das Konzept einer Pilotregion einbeziehen**

Ohne das Entstehen einer funktionierenden Zivilgesellschaft ist eine stabile und nachhaltige Entwicklung der Region Kaliningrad schwer vorstellbar. Das gilt erst recht, wenn ein so ehrgeiziges und komplexes Projekt wie das der Pilotregion verfolgt wird.

In der KO ist es jedoch schwieriger als in Moskau oder St. Petersburg zivilgesellschaftliche Strukturen zu entwickeln. Das liegt hauptsächlich am provinziellen Charakter der Oblast und an seiner sowohl bezogen auf Russland als auch bezogen auf das Europa der EU peripheren und isolierten Lage. Ferner muss man zur Kenntnis nehmen, dass allgemein in Russland eine zögerliche Haltung gegenüber dem Konzept einer Zivilgesellschaft existiert, während in der EU das Verständnis kaum entwickelt ist, wie dem Konzept unter den in Kaliningrad herrschenden Bedingungen überhaupt Geltung verschafft werden kann.

» *Eine Kampagne sollte initiiert werden, die zu mehr bürgerschaftlichem Engagement anregt, sich ausdrücklich auch auf die ländlichen Gebiete erstreckt und die existierenden NRO zur Zusammenarbeit und zum Austausch über Erfahrungen, Erfolge und Zukunftspläne ermuntert. Die Auslobung eines "Bürgerpreises" für besonders gelungene Praxisansätze könnte helfen, die Anliegen der NRO bekannter zu machen.*

» *Unterstützung für die Entfaltung einer Zivilgesellschaft in der KO sollte sich nicht nur an NRO, sondern auch an*

*Medien, Gewerkschaften, Hochschulen und die Organe lokaler Selbstverwaltung richten.*

- » *Ausländische Organisationen sollten den NRO in Kaliningrad ihre Unterstützung (einschließlich Qualifizierungsangebote) anbieten. Jedoch sollte – etwa durch das Baltic Sea NGO Forum – auch ein Verhaltenskodex entworfen werden, der Regeln für solche Zusammenarbeit formuliert. Ein Geberforum sollte organisiert werden und Möglichkeiten zur Förderung von Dreiecks Kooperationen zwischen NRO aus Kaliningrad, dem russischen Hauptland und aus anderen Ländern entwickeln.*

Auf die Bevölkerung Kaliningrads wirken starke nichtrussische kulturelle und intellektuelle Einflüsse ein, die mit den russischen Traditionen und der russischen Identität vermittelt werden müssen. Kaliningrads intellektuelle Elite (u.a. Wissenschaftler, Künstler, Schriftsteller, Journalisten) sowie die ihr zur Verfügung stehenden Foren, wie insbesondere die Universität, stehen vor der schwierigen Aufgabe, einen inhaltlich höchst anspruchsvollen öffentlichen Diskurs in Gang zu setzen: Wie kann Kaliningrad intellektuell befähigt werden, die Rolle einer Pilotregion für die Beziehungen zwischen Russland und der EU zu übernehmen?

- » *Die Kaliningrader Staatliche Universität (KSU) und andere höhere Bildungseinrichtungen sollten gezielt Unterstützung dabei erhalten, den Erfordernissen eines Diskurses über die Zukunft der KO gerecht zu werden und den notwendigen intellektuellen Beitrag zu ihm leisten zu können.*
- » *Die einzigartige geographische Lage von Kaliningrad sollte dazu genutzt werden, die KSU zu einem "Centre of Excellence" für Russisch-Europäische Studien auszubauen, indem die Euro-Fakultät ihr Lehrangebot auf hierfür wichtige weitere Fächer ausdehnt. Die KSU sollte sowohl für solche russischen Studierenden attraktiv werden,*

*die Europa- und Ostsee-Studien belegen wollen, als auch für ausländische Studierende, die einen Abschluss in Russland-Studien anstreben. Die EU sollte sich in einem solchen Projekt langfristig und verbindlich finanziell engagieren.*

- » *Eingebunden in eine erweiterte Euro-Fakultät sollte ein "Think-Tank" eingerichtet werden, der sich mit Fragen der Beziehungen zwischen einer erweiterten EU und den angrenzenden russischen Regionen befasst.*
- » *Die Russischsprachkurse der KSU für nichtrussische Studierende sollten ausgebaut und ihre Attraktivität gesteigert werden. Lehrveranstaltungen in den verschiedensten Fächern sollten vermehrt in englischer Sprache durchgeführt werden. Durch geeignete Anreize sollten mehr Studierende aus Kaliningrad dazu veranlasst werden, am Tempus Higher Learning Programme teilzunehmen.*

### **Mehrfach-Identitäten ermutigen**

Zu erforschen und zu verstehen, wie Identitätsbildung verläuft, hat unmittelbare politische Bedeutung, Identität auch damit zu tun hat, dass Menschen ihre Region als Heimat empfinden, sich für die gesellschaftliche Entwicklung mitverantwortlich fühlen sowie Kontakt zu den Menschen in den Nachbarregionen suchen. Im Fall der KO geht es ferner auch darum, ein Ziel zu fördern, das für die russische Politik bedeutsam ist: die russische Teilhabe am europäischen Integrationsprozess. Bewusste Identitätsbildung würde zeigen, dass es für einen Menschen möglich ist, Kaliningrader, Russe und Europäer in einem zu sein.

- » *Forscher verschiedener Disziplinen sollten in internationaler Zusammenarbeit intensiv Identitätsbildungsprozesse in der KO, ihre Wurzeln, Entwicklungsperspektiven, ihre Bedeutung für und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft studieren.*
- » *Die Gebietsverwaltung und andere*

*regionale Einrichtungen sollten auch weiterhin Forschung und Lehre über die deutsche Geschichte der Region und über alle Aspekte des Geschehens nach dem Zweiten Weltkrieg unterstützen. Dies kann beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Kommission zum Studium der neueren deutsch-russischen Beziehungen geschehen.*

- » *Um die Identitätsbildung zu fördern, könnte eine solche Aufarbeitung der Geschichte mit offiziellen Gedenk- und Versöhnungsfeiern unterstützt werden, etwa im Rahmen der Feiern zum 750. Jahrestag der Gründung von Königsberg/Kaliningrad oder in Gestalt der Errichtung von Denkmälern für die Opfer von Krieg und Vertreibung. Wo angebracht, sollte dies in Zusammenarbeit mit deutschen Institutionen geschehen.*
- » *Um das Image von Kaliningrad zu verbessern, sollten die kommunalen und regionalen Instanzen sowie private Investoren, endlich und abschließend entscheiden, was aus dem zerfallenden Dom Sowjet im Stadtzentrum werden soll.*
- » *Im Westen muss es verstanden und unterstützend akzeptiert werden, dass die Kaliningrader nach Staatsbürgerschaft und Sprache, überwiegend aber auch gemäß kulturellem und religiösem Hintergrund russisch sind. Deshalb sollten auch Maßnahmen Russlands, diese Zugehörigkeit zu fördern, anerkannt werden.*

### **Das Konzept 'Euroregion' überprüfen**

Grenznahe Kooperation und Integration sind wichtig, um eine Zusammenarbeit auf höchster Ebene durch eine solche von unten zu vervollständigen. Deshalb ist es zu wünschenswert, dass Kommunen und Kreise der KO sich an Euroregionen beteiligen.

Die Idee, solche Regionen zu bilden, um grenznahe Zusammenarbeit zu fördern, wird allgemein akzeptiert und ist

weder politischer noch emotional belastet. Eine realistische Bewertung der Praxis der Euroregionen im östlichen Bereich der Ostsee stimmt jedoch nicht gerade optimistisch. Vielmehr zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass die Erwartungen nicht erfüllt werden: Die Kreise und Kommunen üben sich nicht in internationale Zusammenarbeit in Gestalt des gemeinsamen Setzens von Entwicklungsprioritäten, dem Vorantreiben von Kooperationsprojekten und der Vorbereitung auf die Teilhabe an den zukünftigen Stukturfond-Programmen ein.

Da die Euroregionen bis heute keine Garantie dafür sind, dass neue öffentliche und private Allianzen entstehen, die regionale und kommunale Entwicklungsprobleme bearbeiten, gibt es eigentlich nur zwei Alternativen: entweder wird die Idee der Euroregionen als idealistische Rhetorik verworfen oder aber sie wird konzeptionell so grundlegend verbessert, dass sie Wirkung zeigt. Angesichts weiterhin bürokratischer und am Grünen Tisch entworfener Politikkonzepte für die Grenzregionen und angesichts der sozioökonomischen Asymmetrien zwischen beiden Seiten der Grenzen fehlt den Bürgern ebenso wie den Institutionen offensichtlich eine hinreichende Unterstützung sich zu engagieren

- » *Die Gemeinden in der KO sollten sich in den Euroregionen engagieren. Dazu bedarf es jedoch einer problemgerechten Ergänzung der Finanzbeziehungen mit den höheren Verwaltungsebenen. Ferner müssen die örtlichen Repräsentanten gemäß den Anforderungen einer grenznahen Kooperation weitergebildet werden. Die Bedingungen für den Grenzverkehr müssen so gestaltet werden, dass sie diese Zusammenarbeit nicht behindern.*
- » *Das Konzept der Euroregionen muss im Hinblick seine Anwendbarkeit im Fall der KO überprüft und verbessert werden. Pragmatisch sollte den Empfehlungen des Ostseerates gefolgt und die nachstehenden Schritte unternommen werden:*

- *Schaffung eines Netzwerkes der ostseeregionalen Euroregionen mit dem Ziel eines leichteren Austauschs von Einschätzungen und Erfahrungen;*
  - *Harmonisierung der EU-Verfahren und –Regeln für die Vergabe von Fördermitteln aus den verschiedenen Programmen, die für Euroregionen offen sind (Phare, Interreg, Tacis);*
  - *Anfrage an den Nordischen Ministerrat, den Euroregionen Beratung in Rechtsfragen zukommen zu lassen.*
- » *Der Europarat und insbesondere der ihm zugehörige Kongress der Gemeinden und Regionen Europas sollten sich gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen der EU den grundsätzlicheren Fragen widmen. Von ihnen wäre zu klären, welcher Art von Grenzregionenpolitik es bedarf, um Euroregionen, die von sozio-ökonomischen und rechtlichen Asymmetrien geprägt sind, ein erfolgreiches Handeln zu ermöglichen. Der Europarat sollte entsprechende Gutachten zu jenen Euroregionen, an denen Akteure aus der KO beteiligt sind, in Auftrag geben.*

## **Militärische Sicherheit**

Die Erweiterung der NATO und damit auch Fragen militärischer Sicherheit scheinen derzeit auf höchster politischer Ebene keine Probleme mehr aufzuwerfen. Dennoch bleibt es eine Tatsache, dass weiterhin nicht nur gewichtige militärische Kapazitäten, sondern auch Bedrohungswahrnehmungen und wechselseitige Negativbilder existieren. Sie finden sich unter Angehörigen der politischen Eliten und in militärischen Führungskreisen, aber auch in der allgemeinen Öffentlichkeit. Das gilt für Russland bezüglich der NATO und für die NATO-Länder samt den Beitrittskandidaten hinsichtlich Russlands. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass sich die Lage könnte wieder verschlechtert.

Auch wenn in der gegenwärtigen Situation kein Anlass besteht, sich bedroht zu fühlen, so wäre es doch unklug, sich einfach auf den derzeitigen Zustand zu verlassen und weitere Schritte der Vertrauensbildung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu unterlassen sowie, allgemein formuliert, von weiteren Beiträgen zur Problembearbeitung im Bereich militärischer Sicherheit Abstand zu nehmen.

Alle Staaten der Ostseeregion unterhalten militärische Streitkräfte, weil sie das Militär als ein Sicherheitselement neben anderen ansehen und weil sie mit

ihm ihre Macht und Souveränität nach innen und außen demonstrieren wollen. Die strategische Bedeutung der KO bleibt sowohl innerhalb Russlands als auch bei den Nachbarn umstritten.

Die Asymmetrien, die sich zwangsläufig aus dem Exklavencharakter der KO ergeben, lassen sehr unterschiedliche Interpretationen darüber zu, welcher militärischer Kapazitäten es zur Verteidigung bedarf, und ob die vorhandenen Kapazitäten hierfür zu groß oder zu klein ausfallen. Historisch entstandene Empfindlichkeiten prägen ebenfalls die Weise, wie militärbezogene Maßnahmen in der Region jeweils von den anderen staatlichen Akteuren wahrgenommen werden. Militärische Vorgänge in der KO oder ihrer Nachbarschaft können leicht für politische Zwecke instrumentalisiert werden. Gleichzeitig sind weite Teile der Militär- und Rüstungspotentiale in der Ostseeregion keinerlei Rüstungskontrollbeschränkungen unterworfen: Die Seestreitkräfte (für die russischerseits die KO von zentraler Bedeutung für eine Präsenz in der Ostsee ist) unterliegen überhaupt keinen Einschränkungen und für das Abkommen über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) stellen die baltischen Staaten, Schweden und Finnland nur weiße Flecken dar.

- » *Russland sollte eine nationale Diskussion über das Niveau und die strukturelle Optimierung seiner Streitkräfte in der KO führen und auch ausländische Experten zu Beiträgen einladen. Ferner sollte ein föderales Programm zur Konversion der regionalen Rüstungsindustrie, von ehemaligem Militärpersonal und militärischer Infrastruktur beschlossen werden.*
- » *Russland und Litauen sollten, nach Konsultationen mit der EU und der NATO, ein neues Abkommen über den Militärtransit schließen.*
- » *Die NATO und Russland sollten sich auf eine kooperationsorientierte Agenda für die Ostseeregion verständigen. Erörtert werden könnte unter anderem ein von Russland und der NATO gemeinsam in Kaliningrad betriebenes Such- und Rettungszentrum, ein gemeinsames Zentrum zur Verhütung gefährlicher Aktivitäten in der Ostsee, Hilfen zur zivilen Wiedereingliederung und Umschulung pensionierter Offiziere sowie Wohnraumbeschaffungsprogramme für sie in der KO.*
- » *Die OSZE sollte Verhandlungen über eine Revision des KSE-Vertrages unter Beitritt der Baltischen Staaten, Schwedens und Finnlands sowie über eine Ausdehnung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) auf den maritimen Bereich führen. Außerdem wird empfohlen, Gespräche über Möglichkeiten einer Begrenzung militärischer Aktivitäten zur See und über maritime Rüstungskontrolle im Bereich der Ostsee aufzunehmen. Begegnungen zwischen Militärangehörigen unterschiedlicher Staaten, gemeinsame Manöver, Informationsaustausch über Militärdoktrinen und ähnliche weitere Maßnahmen sollten unterstützt werden.*

## **Anerkennung der territorialen Grenzen**

Russische Regierungsstellen und Politiker sind besorgt darüber, dass die Souveränität der Russischen Föderation über die Exklave unter Druck geraten könnte, sei es von innen oder von außen. Jede unklare oder mehrdeutige Aussage hinsichtlich der Akzeptanz russischer Hoheit über die KO kann die russische Bereitschaft negativ beeinflussen, sich in Angelegenheiten des Gebietes auf eine offene internationale Zusammenarbeit, etwa im Rahmen der Pilotregion, einzulassen.

Experten vertreten unterschiedliche Auffassungen darüber, wie ausgeprägt die Gefahr ist, dass die russische Hoheit über die KO tatsächlich in Frage gestellt werden könnte. Sie stimmen aber darin überein, dass es zu aller erst eine Angelegenheit Russlands ist, sich mit secessionistischen Tendenzen – so sie angesichts der gegebenen strukturellen Bedingungen der Oblast existieren – auseinander zu setzen. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass die nicht-russischen Akteure

auf die russische Besorgnis konstruktiv eingehen und vermeiden sollten, sie weiter zu schüren. Diese Besorgnis gilt es auch dann sorgfältig zu beachten, wenn secessionistische und revisionistische Äußerungen lediglich für verschwindend kleine Minderheiten in den jeweiligen Gesellschaften und erst recht, falls überhaupt, in deren politischen Strukturen stehen. Die gleiche Sorgfalt ist im spiegelbildlichen Fall geboten, wenn also von russischer Seite unklare oder revisionistische Äußerungen bezüglich der Zugehörigkeit des Memellandes zu Litauen fallen.

Die Herausforderung besteht in der Tatsache, dass aus historisch verwurzelten Gründen die heutigen Grenzen in Teilen des öffentlichen Bewusstseins noch immer nicht voll und unzweideutig anerkannt sind und diese Hinterlassenschaft der Geschichte für tagespolitische Zwecke instrumentalisiert werden kann. Den damit verbundenen Risiken kann durch Maßnahmen vorgebaut werden, die

zweierlei leisten: erstens, die Zugehörigkeit der KO zu Russland in Öffentlichkeit und Politik mit größerer Selbstverständlichkeit und weniger Mehrdeutigkeit verankern; zweitens, der russischen Politik und Öffentlichkeit mehr Gewissheit geben, dass diese Zugehörigkeit von der Umwelt akzeptiert wird. Auch hier gilt analoges für Russland und den Fall des Memellandes.

- » *Allgemein sollte es als Tatsache anerkannt werden, dass die KO und das Memelland in der Geschichte umstrittene Gebiete gewesen sind. Diese Tatsache und die entsprechenden Besorgnisse Russlands wie auch Litauens sollten weder heruntergespielt noch dramatisiert werden. Das Thema sollte als selbstverständlicher Teil des allgemeinen Kaliningrad-Diskurses zwischen den Staaten, den nichtstaat-*

*lichen Akteuren und in Zirkel der Intellektuellen behandelt werden.*

- » *Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten Russland offiziell und in rechtlich verbindlicher Form bestätigen, dass sie vorbehaltlos auch de jure die Zugehörigkeit der KO zur Russischen Föderation anerkennen. Eine solche Deklaration sollte auch von den Kandidatenstaaten unterzeichnet werden.*
- » *Die russische Staatsduma sollte die überfällige Ratifikation der russisch-litauischen Grenzvertrages zügig zu einem positiven Abschluss bringen.*
- » *Alle Staaten der Ostseeregion und ihre gesellschaftlichen Akteure sowie die internationalen Organisationen sind aufgefordert, den Prozess der Versöhnung voranzubringen.*

\* \* \* \* \*

### SCHIFF - texte

- Nr. 59 *Artur Kusnezow:*  
Die Osterweiterung der EU: Chancen und Gefahren für die Oblast Kaliningrad (16 S.)
- Nr. 60 *Alexander Sergounin:*  
The External Relations of the Novgorod Region of the Russian Federation (38 S.)
- Nr. 61 10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF  
mit Beiträgen von *Heinz-Werner Arens & Carl-Einar Stålvant* (22 S.)
- Nr. 63 *Gulnara Roll / Tatiana Maximova / Eero Mikenberg:*  
The External Relations of the Pskov Region of the Russian Federation (42 S.)
- Nr. 64 In der Transportfalle: Über die verkehrstechnische Isolation der russischen Exklave Kaliningrad mit  
Beiträgen von *Stephan Stein & Christian Wellmann* (25 S.)
- Nr. 65 Silke Schielberg:  
Abschottung oder EU-Mitgliedschaft? Vorstellungen zur Zukunft der Exklave Kaliningrad im  
Spiegel der lokalen Presse (27 S.)

### SCHIFF-texte Spezial

- Hanne-Margret Birckenbach & Christian Wellmann (unter Mitwirkung von Leonid Karabeshkin):*  
Zivilgesellschaft in Kaliningrad. Eine Explorationsstudie zur Förderung partnerschaftlicher Zusammen-  
arbeit erstellt im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtages; Kiel, 2000 (145 S.).
- Hanne-Margret Birckenbach & Christian Wellmann (eds.):*  
Civil Society around the Baltic Rim – edited on occasion of the 10<sup>th</sup> Baltic Sea Parliamentarian Confer-  
ence by order of the Standing Committee of the BSPC; Kiel, 2001 (56 S.).

### **Vadim Poleshchuk**

### **Advice not welcomed**

### **Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the response**

Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft - Bd. 9

(Kiel Peace Research Series - Vol. 9)

published by LIT Verlag, Münster, 2001

115 pp. - € 12,90 (\$ 18,95)

**ISBN 3-8258-5700-x**

The first OSCE High Commissioner on National Minorities, Max van der Stoel, is widely recognised as one of the architects of peace and stability in the Baltic region. However, his involvement into the interethnic reconciliation in Estonia and Latvia was formally limited to the recommendations made to the respective governments.

The book contains an overview of the High Commissioner's urgent advice, an analysis of the appropriate changes in domestic legislation from 1993 to 2000, and finally the practical effects of the recommendations. The book contributes to more realistic and balanced studies of the role and potential of influential international organisations.

*The author is a legal advisor-analyst at the Legal Information Centre for Human Rights in Tallinn, Estonia.*