

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Heinz Timmermann*

# **Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partner- schaft EU–Rußland?**

S 23  
August 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Zur Aktualität des Problems Kaliningrad	7
Konzeptionelle Neuansätze	9
Ein negatives und ein positives Szenario	11
Vertane Chancen und ein »window of opportunity«	12
Engere Anbindung Kaliningrads an Moskau	14
Der Knoten des Visa- und Grenzregimes	16
Ökonomischer Abschwung Kaliningrads: Ausgewählte Indikatoren	18
Defizite der Sonderwirtschaftszone	19
Neujustierung der SWZ: Moskauer und Kaliningrader Versionen	21
Neujustierung der SWZ: Vorschläge der EU	22
Verbesserung der Infrastrukturen	24
Die EU und Kaliningrad: Was tun?	25
Literaturhinweise	29
Dokumente und Materialien	29
Monographien und Aufsätze	30



### **Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU–Rußland?**

Mit der näherrückenden Erweiterung der EU nach Osten zeichnet sich ab, daß die russische *Exklave* Kaliningrad auch formal zu einer von Polen und Litauen umgrenzten *Enklave* der Union wird. Diese Situation stellt beide Seiten vor schwierige Probleme, zumal sich das Gebiet sozial-ökonomisch weiter im Abschwung befindet und daher im prosperierenden Ostseeraum zu einer chronischen Quelle von Unberechenbarkeit, Instabilität und zunehmender Kriminalität zu werden droht.

In dem Maße, in dem Brüssel und Moskau bewußt wird: Kaliningrad ist ein Sonderfall, seine Behandlung hat überregionale Bedeutung für den gesamten Ostseeraum, drängen geoökonomische Überlegungen geostrategische in den Hintergrund. Als Folge einer sichtbaren Verdichtung der Beziehungen Rußland–EU hat sich mit Blick auf Kaliningrad ein Fenster der Gelegenheit für erfolgreiche Krisen- und Konfliktprävention geöffnet.

Bereits jetzt betrachten beide Seiten eine einvernehmliche Regelung über die Zukunft Kaliningrads als Test auf die Fähigkeit zu konkreter Kooperation im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsvertrags EU–Rußland. Soll der Test gelingen, muß allerdings eine Reihe von Schlüsselproblemen angepackt und gelöst werden.

Die Union steht vor der Aufgabe, in ihre Politik der regionalen Vernetzung im Ostseeraum möglichst weitgehend auch Kaliningrad einzubeziehen, soll sie zum Tragen kommen und die absehbare destabilisierende Entwicklung abwenden. Das setzt voraus, diese Politik auch materiell zu unterfüttern.

Rußland seinerseits muß Kaliningrad als integrelem Bestandteil der Föderation auch in Zukunft jene Spielräume für autonome Kommunikation mit seiner Umwelt gewähren, auf die es aufgrund seiner Lage angewiesen ist. Die Führung Kaliningrads selbst ist aufgerufen, gemeinsam mit Moskau jene Grundvoraussetzungen zu schaffen, die für das unumgängliche größere Wirtschaftsengagement aus dem Ausland notwendig sind: Realisierung von »good governance« vor Ort, funktionierende und transparente Institutionen sowie eine kompetente und unbestechliche Administration.

Empfehlungen:

- Aufgabe der russischen Führung, nicht der EU, ist es, ein *Gesamtkonzept für Kaliningrad* zu erarbeiten unter Einbeziehung der Ausgestaltung der Sonderwirtschaftszone, das mit EU-Programmen zu ver-zahnen wäre.
- Angestrebt werden müssen *einvernehmliche Regelungen für das Grenz-, Visa- und Transitregime*, die einerseits eine zuverlässige Sicherung der EU-Außengrenzen gewährleisten und andererseits dem Bedürfnis nach erleichtertem Grenzübertritt entgegenkom-men. Polen und Litauen als Nachbarn Kaliningrads und EU-Beitrittskandidaten müssen einbezogen werden. Die EU hat in dieser Frage eine flexible Praktizierung des Schengenregimes in Aussicht gestellt.
- Internationale Abkommen technischer und proze-duraler Art (Visa- und Transitregelungen) sind not-wendige Voraussetzungen für die Einleitung eines Wirtschaftsaufschwungs in dem ökonomisch und sozial depressiven Gebiet. Hinzukommen muß die *Umwandlung* der als Kompensation für den schwierigen Exklavenstatus angelegten *Sonderwirtschaftszone* von einer rentenorientierten Handelszone in eine für Auslandsinvestitionen attraktive Produktions- und Dienstleistungszone.
- Dringend wäre der Abschluß von *Übereinkommen EU-Rußland* über weitere für Kaliningrad *lebenswichtige Probleme*, wie Sicherung der Energieversorgung, Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfra-struktur, massive Anstrengungen zum Schutz der Umwelt.
- Im Rahmen ihrer Initiative »Nördliche Dimension« und in enger Kooperation mit dem Ostseerat sollte die EU ihre Strategie der Einbeziehung Kalinin-grads in die regionalen Netzwerke und Kommuni-kationsströme konsequent weiterentwickeln sowie eine *Teilintegration* des Gebiets in den *europäischen Wirtschaftsraum* anstreben. Regionalisierung und in-ternationale Kooperation könnten gerade im Fall Kaliningrad wirksame Instrumente zu frühzeitiger Konfliktprävention bilden.
- *Materielle EU-Förderung* für das Gebiet sollte projekt-bezogen und nur in dem Maße gewährt werden, wie sich auch Moskau substantiell in Kaliningrad engagiert.
- Nicht einseitiges, sondern gemeinsames gezieltes Handeln bietet am ehesten Chancen, die *sozial-ökono-mische Lage* in Kaliningrad zu verbessern. Dazu soll-

ten auf EU-Seite die Förderprogramme Tacis, Phare und Interreg besser miteinander verklammert und die *internationalen Finanzinstitutionen* stärker zur Projektarbeit herangezogen werden.

- Die EU sollte ihre Konzeptionen zur geregelten Aufrechterhaltung und Intensivierung der grenz-nahen Zusammenarbeit Kaliningrads mit seinen Nachbarn Polen und Litauen präzisieren. *Sonderregelungen* zu grenzüberschreitender Kooperation, begleitet von der Förderung grenzübergreifender Entwicklungsprojekte, könnten der Gefahr ent-gegenwirken, daß diese wirtschaftlich ohnehin strukturschwachen Gebiete zusätzlich belastet werden.

Noch ist keineswegs ausgemacht, ob Kaliningrad tatsächlich die Funktion einer von Moskau angestreb-ten »Pilotregion« für die Zusammenarbeit Rußland-EU spielen kann oder ob das Gebiet zu einer auch für die Union unberechenbaren »doppelten Peripherie« ab-sinken wird. Die EU sollte die grundsätzliche Dialog-bereitschaft der russischen Führung nutzen und Anreize für konstruktive Lösungen schaffen. Dies entspräche auch dem Interesse Deutschlands, das aus guten Gründen bilaterale Absprachen mit Moskau vermeidet und bestrebt ist, seine Kaliningradpolitik mit den anderen betroffenen Staaten abzustimmen und in die EU einzubringen.

Wenn die meisten südlichen EU-Mitgliedstaaten – aufgrund ihrer geographischen Nähe, ihrer histori-schen Verbindungen und ihrer Wirtschaftsbeziehun-gen zu den Ländern des Mittelmeerraums – nur gerin-ge Neigung zeigen, Kaliningrad materiell besonders zu fördern, so scheint dies auf den ersten Blick verständ-lich. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß eine solche Sicht verkürzt ist: Sie verkennt die besondere Betroffenheit der Nordländer sowie die Tatsache, daß Kaliningrad die künftigen Beziehungen der EU zu Rußland *insgesamt* berührt.

Daß der Ostseerat beschlossen hat, am zehnten Jahrestag seiner Gründung im März 2002 gerade in Kaliningrad zu einem Außenministertreffen zusam-menzutreten, ist ein positives Signal. Es bringt die grundsätzliche Absicht beider Seiten zum Ausdruck, ernsthaft an einer Lösung für den Problemkomplex Kaliningrad zu arbeiten.

## Zur Aktualität des Problems Kaliningrad

Zwei Sensationsmeldungen zur Zukunft Kaliningrads schreckten vor kurzem die internationale Öffentlichkeit auf: In der ersten hieß es, Rußland habe als Antwort auf die Erweiterung der NATO nukleare Kurzstreckenwaffen in dem Gebiet stationiert. Die andere Meldung besagte, Deutschland beabsichtige, im Tausch gegen russische Schulden Kaliningrad zurückzukaufen. Beide Meldungen sind nicht ernst zu nehmen und eher als Provokation von interessierter Seite zu werten, um eine Übereinkunft EU–Rußland über Kaliningrad von vornherein zu verhindern. Sie demonstrieren aber, daß das Problem hochaktuell ist.

Tatsächlich hat die Auflösung der Sowjetunion eine für Kaliningrad paradoxe Lage geschaffen: »Auf der einen Seite führte die politische Situation in Europa zur Isolierung der Oblast von ihrem Mutterland, auf der anderen Seite erlaubte gerade sie die Kontakte mit der Außenwelt. Es erwies sich, daß die Lage der Enklave zugleich Behinderung und Chance der Region darstellt.«<sup>1</sup> Zehn Jahre später, mit der näherrückenden Erweiterung der EU nach Osten, zeichnet sich ab, daß die russische Exklave Kaliningrad auch formal zu einer von Polen und Litauen umgebenen Enklave der Union wird – gut 400 km vom russischen Kernland entfernt. Von den insgesamt 950 000 Einwohnern des Gebiets leben 425 000 in der gleichnamigen Gebietshauptstadt, dem früheren Königsberg. Die Ostsee wird, nach dem EU-Beitritt Schwedens und Finnlands 1995, mit der Mitgliedschaft Polens und der baltischen Staaten zu einem Binnenmeer der Union. Ausgenommen sind lediglich zwei russische Anrainerterritorien: der östliche Rand des Finnischen Meerbusens (Zentrum: St. Petersburg) und eben das Gebiet Kaliningrad. Schon vor Abschluß der Beitrittsverhandlungen mit Polen und den baltischen Staaten ist damit die Frage nach der Zukunft und Anbindung dieses Territoriums auf einen der vorderen Ränge der politischen Tagesordnung gerückt.<sup>2</sup>

1 G. Gromadzki/A. Wilk, Die Fremdheit überwinden, in: Frankfurter Rundschau, 29.3.2001.

2 Vgl. hierzu meinen Beitrag: Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, Köln 2000 (Berichte des BIOst 20/2000). Dort finden sich Hinweise auf die jüngere Literatur zum Thema Kaliningrad aus russischer, Kaliningrader und westeuropäischer Sicht. Aus der reichhaltigen neuesten Literatur zu Kaliningrad seien herausgehoben das mit 730 Seiten voluminöse Werk lokaler Autoren: A. Chlopeckij/G. Fedorov (Hg.), Kaliningradszkaja Oblast': Region Sotrudničestva [Das Gebiet Kaliningrad: Eine Region der Zusammenarbeit], Kaliningrad 2000 (mit einem Vorwort von Gouver-

neur Egorov; Mitautor Chlopeckij war bis vor kurzem Vizegouverneur in Kaliningrad); der Kaliningrad-Abschnitt in: *Rat für Außen- und Verteidigungspolitik* (Hg.), *Interesy Rossii na Severe Evropi: v čem oni?* [Rußlands Interessen im Norden Europas: Worin bestehen sie?], Moskau 2001, S. 24ff; N. Smorodinskaja, Kaliningradszkij èksklav: Perspektiva transformacii v pilotnyj region/Kaliningrad Exclave: Prospects for Transformation Into a Pilot Region, Moskau 2001; der Themenschwerpunkt Kaliningrader Gebiet, in: *Kommersant Vlast'* (Moskau), 21./29.5.2001, S. 59–70; die Aufsatzsammlung zu den litauisch-russischen Beziehungen einschließlich mehrerer Beiträge zu Kaliningrad, in: *Lithuanian Foreign Policy Review* (Wilna), (2000) 2; P. Joenniemi, Kaliningrad: a Pilot Region in the Russia-EU Relations?, in: H. Ojanen (Hg.), *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, Helsinki/Berlin 2001, S. 142–187; J. Oldberg, Kaliningrad: Russian exclave, European enclave, Stockholm 2001; J. Baxendale/St. Dewar/D. Gowan (Hg.), *The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London 2000; H. J. Heimsoeth, Die Region Kaliningrad im Rahmen der Erweiterung der EU und der regionalen Kooperation im Ostseerat, Rede vom 18.6.2001 anlässlich des Kieler-Woche-Gesprächs, nach dem Manuskript; R. Vetter, Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union, in: *Osteuropa* (Aachen), (2000) 2, S. 144–160; Chr. Wellmann, Kaliningrad als Konfliktsyndrom, in: *Die Friedens-Warte* (Berlin), (2000) 3/4, S. 391–406. Als sehr hilfreich erwiesen sich die monatlichen analytischen Übersichten über die lokale Presse, zusammengestellt vom Deutsch-Russischen Haus in Kaliningrad unter seinem Direktor S. Henke.

3 Siehe hierzu auch Joenniemi, Kaliningrad: a Pilot Region, S. 168ff.

schält sich heraus, was als »Europa der Regionen« bezeichnet wird: ein Raum, in dem eine Vielzahl grenzüberschreitender Vernetzungen die Relevanz von Staatsgrenzen relativiert. Hier gewinnt regionale Kooperation immer mehr an Bedeutung, überschneiden sich horizontale Verbindungen mit vertikalen Organisationsmustern.

Angesichts der Unterschiede in den gewachsenen regionalpolitischen Kulturen ist eine Lösung für Kaliningrad, das am Kreuzweg dieser Kulturen liegt und von beiden beeinflusst wird, gewiß nicht einfach. In der Substanz geht es darum, »daß die klassischen Vorstellungen von ›innen‹ und ›außen‹, die klaren Grenzziehungen eines territorial geprägten Verständnisses von Souveränität überwunden werden und eine innovative Form der Organisation von politischem Raum entwickelt wird.«<sup>4</sup> Die EU steht vor der Aufgabe, unter Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen des Gebiets ihre Politik der regionalen Vernetzung möglichst weitgehend auch gegenüber Kaliningrad zum Tragen zu bringen und materiell zu unterfüttern. Rußland seinerseits hat in Rechnung zu stellen, daß eine Politik straffer Rezentralisierung zu Lasten autonomer Handlungsräume gerade im Falle einer EU-Enklave Kaliningrad kontraproduktiv wäre. Immerhin gibt es starke Anreize für eine entsprechende Annäherung EU–Rußland: Beiden Seiten ist zunehmend bewußt geworden, daß Kaliningrad ein Sonderfall ist und darüber hinaus nicht nur ein regionales Problem bildet, sondern überregionale Bedeutung für den gesamten Ostseeraum hat. Beide Seiten betrachten eine einvernehmliche Regelung über die Zukunft des Gebiets zugleich als Test auf die Fähigkeit zu konkreter Kooperation im Rahmen ihres Partnerschaftsvertrags.<sup>5</sup>

Bei alledem muß indes eine wichtige Tatsache in das Kalkül einbezogen werden: Der Ausdruck »beide Seiten« vereinfacht die Ausgangslage und wird der Vielzahl von Akteuren und Interessen *innerhalb* beider Lager nicht ganz gerecht. Dadurch aber wird die Suche nach einvernehmlichen Regelungen für Kaliningrad nicht unerheblich erschwert. Das gilt zum einen für die EU, in der ein deutliches Nord-Süd-Gefälle in der Bereitschaft zu materiellem Engagement für Kalinin-

grad existiert: Die meisten Mitglieder des Südens zeigen – aufgrund ihrer geographischen Nähe, ihrer historischen Verbindungen und ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern des Mittelmeerraums – nur geringe Neigung, das Gebiet finanziell zu fördern oder bei der Finanzierung von Strukturanpassungsmaßnahmen über den bisherigen Tacis-Rahmen hinauszugehen. Entsprechende Anstöße werden auch in Zukunft vor allem von den stärker interessierten nordeuropäischen Ländern ausgehen müssen, zum Beispiel in Form von Projekten im Rahmen des EU-Programms »Nördliche Dimension« unter Einschluß von Kaliningrad-Initiativen des Ostseerats.

Das Interesse Deutschlands stimmt grundsätzlich mit den Interessen der anderen EU-Länder überein. Bis in den operativen Bereich hinein gilt dies insbesondere für die Ostseeanrainer, denen in erster Linie daran gelegen ist, durch wirtschaftliche Entwicklung das Destabilisierungspotential Kaliningrads einzudämmen und zu entschärfen. Gerade weil sich an die Adresse Deutschlands besondere Erwartungen (oder auch Verdächtigungen) richten, sucht Berlin jeden Bilateralismus zu vermeiden und ist bemüht, seine Kaliningrad-Politik mit den anderen interessierten Ländern abzustimmen und in EU-Konzeptionen einzubringen.

Vor allem die russische Seite betreffen interne Differenzen – kein Wunder, sind doch innen- und außenpolitische Aspekte im Falle Kaliningrads so eng miteinander verflochten wie in kaum einer anderen Region Rußlands. Hier gibt es deutliche Positionsdifferenzen zur Zukunft Kaliningrads nicht nur unter den Verantwortlichen in Moskau, sondern auch – zuweilen bis zum Mißtrauen gesteigert – zwischen Moskau und Kaliningrad. So wurden in Kaliningrad Vorwürfe laut, Moskau vernachlässige das Gebiet und sei an einer Regelung seiner Probleme nicht interessiert. Gelegentlich wird sogar das Bild eines von Moskau erhobenen Herrschaftsanspruchs vermittelt, der jedoch ohne Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung des Gebiets ausgeübt werde und dessen besondere Situation als europäischsten Teil der Russischen Föderation ignoriere.

Moskau dagegen warnt vor einem Erstarken solcher Kräfte, »die die Angelegenheit Kaliningrad unter Umgehung des föderalen Zentrums behandeln wollen«, so Außenminister Iwanow in einer Rede vor der Gebietsführung (März 2001). Es sei nicht zu übersehen, daß es auf dem Felde der Außenbeziehungen Kreise gebe, »die die russische Machtvertikale zerstören, die unspalten und gegeneinander in Stellung bringen wol-

<sup>4</sup> Wellmann, Kaliningrad, S. 406.

<sup>5</sup> So übereinstimmend EU-Kommissar Chr. Patten und der Erste Stellv. Außenminister Rußlands, A. Awdejew, anlässlich eines Treffens der EU-Troika mit der Moskauer Führung; vgl. G. Sysoev, Mirovoe soobščestvo Kaliningradu poduskivaet mesto v Evrope [Die Weltgemeinschaft sucht für Kaliningrad einen Platz in Europa], in: Kommersant-Daily (Moskau), 16.2.2001.



len«.<sup>6</sup> Die Moskauer Führung sucht solchen Tendenzen unter anderem dadurch die Spitze zu nehmen, daß sie Vertreter der Gebietsadministration in ihre einschlägigen Gespräche und Konsultationen mit westlichen Partnern auf bilateraler und multilateraler Ebene einbezieht. Vorerst muß offen bleiben, ob das auf russischer Seite zur Präsentation einer abgestimmten, Kaliningrader Interessen gebührend berücksichtigenden Strategie führt. Dies wäre eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen.

## Konzeptionelle Neuansätze

Ihren sichtbaren Ausdruck findet die Aktualität des Themas »Kaliningrad« in einer dichten Abfolge diplomatischer Aktivitäten zwischen der EU und Rußland auf Spitzen- und Arbeitsebene, zuletzt auf dem Moskauer Gipfeltreffen der EU-Troika mit Präsident Putin und anderen Verantwortlichen im Mai 2001. Dort wurde ausdrücklich auf die Bereitschaft beider Seiten zur Förderung der Entwicklung in dem Gebiet sowie auf die Notwendigkeit verwiesen, auf der Grundlage des Gemeinsamen Besitzstands (*acquis communautaire*) der EU und unter Hinzuziehung der Beitrittskandidaten Polen und Litauen »praktische Lösungen für Kaliningrad zu finden«.<sup>7</sup> Darüber hinaus haben die EU und Rußland ihre Vorstellungen zur Zukunft Kaliningrads mittlerweile in einschlägigen Dokumenten artikuliert. Als erstes tat dies detailliert die Union: In ihrem »Aktionsplan« zu ihrem programmatischen Dokument »Nördliche Dimension« vom Juni 2000 mahnte sie besondere Aufmerksamkeit und spezielle Anstrengungen für Kaliningrad an, »um zu helfen, die Folgen seiner Enklavensituation zu erleichtern und den größer werdenden Abstand zu seinen unmittelbaren Nachbarn zu überwinden«. Sie benannte zentrale Felder, um die konkrete Kooperation zu organisieren und Kaliningrad im Kontext der erweiterten Union in die regionale Kooperation einzubeziehen.<sup>8</sup>

6 In: *Diplomatičeskij Vestnik* (Moskau) (2001) 4, S. 73.

7 Vgl. die Gemeinsame Erklärung, <http://ue.eu.int>. In ähnliche Richtung arbeitet das Komitee für parlamentarische Zusammenarbeit im Rahmen des Partnerschaftsvertrags; vgl. zu dessen letzter Sitzung N. Ševcov, *Mir segodnja. Rešaem zadači vmeste* [Die Welt heute. Wir lösen die Aufgaben gemeinsam] in: *Trud* (Moskau), 1.6.2001.

8 »Nördliche Dimension« und der dazugehörige »Aktionsplan« finden sich unter [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/doc/comm1998\\_0589m.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/comm1998_0589m.pdf) bzw. [http://europa.eu.int/comm/north\\_dim/doc/com2001\\_0026de01.pdf](http://europa.eu.int/comm/north_dim/doc/com2001_0026de01.pdf).

Wichtige Vorarbeiten hierzu hatte Litauen geleistet – aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aufgrund seines Interesses an guten Beziehungen zu Moskau. So hatte Wilna im Februar 2000 gemeinsam mit Moskau in der »Niddener Initiative« Vorschläge an die EU mit dem Ziel ausgearbeitet, diese im Programm der »Nördlichen Dimension« zu verankern, und zwar insbesondere in den Bereichen Handel, Investitionen, Transport, Energie, Umweltschutz, Grenzregime und Bekämpfung der Kriminalität. Auf dem Luxemburger Außenministertreffen der »Nördlichen Dimension« (April 2001) bestätigte der russische Vizepremier Christenko ausdrücklich das Interesse seines Landes an einer Realisierung dieses Projekts.<sup>9</sup>

Die detaillierte Mitteilung der Kommission an den Rat zum Thema »Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet« (Januar 2001) präziserte die Vorstellungen der Union zur Zukunft Kaliningrads – ganz bewußt nicht als förmlichen Beschluß, sondern in Gestalt von »Gedanken und Optionen für eine gemeinsame Erörterung«.<sup>10</sup> Diese Bemerkung soll die Flexibilität der EU-Position im Vorfeld der Verhandlungen mit Moskau unterstreichen. Zugleich will Brüssel damit aber auch das Signal an Moskau geben: Es liegt vor allem an Rußland, in den Konsultationen mit der EU (sowie bis zu ihrem Beitritt teilweise auch mit Polen und Litauen) die ersten konkreten Anstöße bei der gemeinsamen Suche nach positiven Regelungen für Kaliningrad zu geben. Denn es ist Rußland, das die primäre Verantwortung für das Gebiet trägt und letztlich über seinen Weg entscheidet. Brüssel kann seine Mittel nur als »komplementäre und zusätzlich zu den von Rußland klar definierten und vorge-

9 Der Wortlaut der »Niddener Initiative« (genannt nach einem Badeort in Litauen) findet sich in Anlage III zum erwähnten »Aktionsplan«; die Christenko-Position in <http://government.kaliningrad.ru/news.php3>. Zum Kontext vgl. auch V. Usackas, *Lithuania and Russia: Knowing the Past, Building Genuine Partnership for the Future*, in: *Lithuanian Foreign Policy Review*, 4 (2000) 2, S. 9–26, sowie G. Kretinin, *The Russian-Lithuanian Relationship: The Regional Aspect*, ebd., S. 107–117. Usackas ist Stellv. Außenminister Litauens, Kretinin Mitarbeiter des Russischen Instituts für Strategische Analysen in Moskau.

10 Die Mitteilung findet sich unter [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/doc/com2001\\_0026en01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf). Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Außenminister) hat die Mitteilung im Februar 2001 als »gute Basis« für die zukünftige Zusammenarbeit der EU mit Rußland und den Nachbarländern begrüßt; vgl. *europa-east* (Brüssel), (März 2001) 97, S. 32f.

brachten politischen Prioritäten« einsetzen – so EU-Außenkommissar Patten.<sup>11</sup>

Rußland seinerseits hatte Kaliningrad in seiner »Mittelfristigen Strategie gegenüber der EU« vom Oktober 1999 zwar bereits zuvor in den Rang einer »Pilotregion« für die Beziehungen Rußland–EU gehoben und darin vorgeschlagen, ein entsprechendes »Besonderes Abkommen« mit der Union abzuschließen.<sup>12</sup> Dies war deshalb bemerkenswert, weil Kaliningrad in dem Dokument – dem ersten umfassenden Strategiekonzept Moskaus in Richtung Europa überhaupt – als einzige Region Rußlands namentlich erwähnt wird. Zugleich signalisierte es die grundsätzliche Absicht der Verantwortlichen in Moskau, der zivilen Entwicklung des Gebiets und seiner Kommunikation mit der Außenwelt Vorrang vor einer Profilierung als vorgeschobene Militärbastion zu geben. Mittlerweile wurde das Militär von rund 200 000 Angehörigen Anfang der 90er Jahre auf heute rund 25 000 abgebaut und soll laut Gouverneur Jegorow bis 2003 weiter auf 8600 Militärs verringert werden.<sup>13</sup> Die 11. Gardarmee wurde aufgelöst; Kaliningrad verlor seinen Status als eigener Militärbezirk und wurde dem Leningrader Militärdistrikt unterstellt.

Gleichwohl machte die Moskauer Führung längere Zeit keine Vorschläge zur Konkretisierung des »Pilotprojekts«. Die Gründe hierfür dürften in internen Differenzen über den Charakter der künftigen Entwicklung Kaliningrads gelegen haben, aber auch in Trägheit, Inkompetenz und Indifferenz der Zentrale gegenüber dem Gebiet (wie Verantwortliche in Kaliningrad nicht selten betonen). Erst im März 2001 verabschiedete die russische Regierung ein umfangreiches Dokument zur sozial-ökonomischen Entwicklung Kaliningrads.<sup>14</sup> Es handelt sich allerdings eher

um einen Katalog technokratisch ausgerichteter Maßnahmen auf verschiedenen Aktionsfeldern zur Förderung Kaliningrads, deren Finanzierung aus dem Moskauer Budget nach früheren Erfahrungen überdies äußerst unsicher ist. Ein schlüssiges *Gesamtkonzept* mit Rahmenregelungen zum künftigen Status der Sonderwirtschaftszone Kaliningrad entwirft das Dokument freilich nicht. Es bietet nur wenig Ansatzpunkte für eine Konkretisierung der Perspektiven Kaliningrads als Pilotregion sowie für eine Entwicklungsstrategie, die bei Bestimmung und Implementierung wichtiger Projekte Vorstellungen und Ressourcen von Rußland und der EU miteinander verzahnen würde. Immerhin lobte Außenminister Iwanow den »konstruktiven Geist« der EU-Mitteilung und bescheinigte ihr, auf einer Reihe von Gebieten »nützliche Ideen« zu entwickeln.<sup>15</sup>

Weitergehende Konzeptionen zur Zukunft Kaliningrads entwarf der einflußreiche Nationale Sicherheitsrat Rußlands unter Leitung Putins auf seiner Sitzung vom 26. Juli 2001. Mit Ausnahme Tschetscheniens hatte sich dieses Gremium noch niemals speziell und ausschließlich mit einem der 89 Subjekte der Russischen Föderation befaßt. Kernpunkt der Sitzung bildeten Maßnahmen zu einer engeren administrativen Anbindung Kaliningrads an die Moskauer Zentrale sowie der Entwurf von Umrissen für ein »Komplexes Entwicklungsprogramm des Kaliningrader Gebiets bis zum Jahre 2010«.<sup>16</sup>

Bei der Suche beider Seiten nach Lösungen für die Zukunft der Exklave/Enklave Kaliningrad – in Moskau vorerst freilich eher verbal als in Form konkreter und ineinandergreifender Projekte – herrscht in zwei zentralen Punkten sogar grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Partnern. Zum einen ist man sich einig: Die geographische Sonderlage Kaliningrads und die geopolitischen Wandlungsprozesse erfordern ein spezifisches Herangehen. Zum anderen: Gestalt gewinnen soll dies in Form eines Abkommens – nach russischen Vorstellungen als separater Vertrag EU–Ruß-

**11** Rede vor dem Europäischen Parlament vom 12.12.2000; [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/russia\\_report.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/russia_report.htm).

**12** Siehe Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000-2010 gg.) [Strategie zur mittelfristigen Entwicklung der Beziehungen der Russischen Föderation mit der Europäischen Union (2000-2010)], in: *Diplomatičeskij Vestnik*, (1999) 11, S. 20–28.

**13** »Razgovory o demilitarizacii krajne nester'ezny« [»Gespräche über Entmilitarisierung sind äußerst unseriös«], Interview mit *Kommersant Vlast'*, (29.5.2001) 21, S. 61.

**14** O merach po obespečeniju social'no-ekonomičeskogo razvitija i žiznedejatel'nosti Kaliningradskoj oblasti [Über Maßnahmen zur Sicherstellung der sozial-ökonomischen Entwicklung und Funktionsfähigkeit des Gebiets Kaliningrad], in: <http://www.government.gov.ru/2001/03/22/985266143.html>.

**15** Rede vor der Gebietsverwaltung vom 8.3.2001 in Kaliningrad, in: *Diplomatičeskij Vestnik*, (2000) 4, S. 72.

**16** Vgl. hierzu die Rede Putins vor dem Sicherheitsrat; <http://president.kremlin.ru/events/271.html>. Ausführliche Berichte und Analysen hierzu finden sich bei V. Žukov, V Kaliningradskoj oblasti grjadut tjaželye vremena [Im Gebiet Kaliningrad brechen schwere Zeiten an], in: *Kommersant-Daily*, 31.7.2001, sowie L. Andrušenko/V. Solov'ev, V Kaliningrade budet vvedeno »mjagkoe prezidentskoe pravlenie« [In Kaliningrad soll eine »milde Präsidialherrschaft« eingeführt werden], in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 27.7.2001.

land, nach Ansicht der Union im Rahmen des Partnerschaftsvertrags und gestützt auf den Kooperationsrat mit seinen neun Unterausschüssen. Auf dem Moskauer EU-Gipfel im Mai 2001 akzeptierte Präsident Putin schließlich die Position der EU.<sup>17</sup> Offensichtlich wird beiden Seiten zunehmend bewußt: In einem sich rasch wandelnden internationalen Umfeld würden Untätigkeit und strikte Wahrung des Status quo die Probleme Kaliningrads weiter verschärfen. Daher gilt es in gemeinsamer Anstrengung die Nachteile der Trennung des Gebiets vom russischen Kernland durch die Chance seiner Nähe zur EU aufzuwiegen oder, wie sich Putin in seiner Rede vor dem Sicherheitsrat ausdrückte, »die Minuspunkte in Pluspunkte zu verwandeln«. Tatsächlich sind – mit einigen Zwischenvarianten – zwei extreme Szenarien für die Zukunft Kaliningrads vorstellbar.<sup>18</sup>

### Ein negatives und ein positives Szenario

Im *negativen* Szenario kommt eine Vereinbarung nicht zustande, sei es aufgrund straffer Rezentralisierung durch Moskau, konzeptioneller Differenzen in der Putin-Administration oder als Reaktion Rußlands auf eine NATO-Osterweiterung in den baltischen Raum hinein.<sup>19</sup> Im Zeichen eines stark asymmetrischen Nachbarschaftsverhältnisses würde das ökonomisch-sozial verfallende Kaliningrad im prosperierenden Ostseeraum zu einer chronischen Quelle von Unberechenbarkeit, Instabilität und weiter zunehmender Kriminalität.<sup>20</sup> Ausländische Investoren würden sich in dem Gebiet – wie bisher – allenfalls begrenzt engagieren, so daß die materiellen und normativen Trenngräben an den Ostgrenzen der EU noch weiter

vertieft würden. Kaliningrad würde damit auf den Status einer »doppelten Peripherie« absinken: ein vergessenes Gebiet am Rande von Rußland und am Rande von EU-Europa. Das isolierte Gebiet würde in seiner Entwicklung gegenüber Europa und sogar gegenüber Kernrußland noch weiter zurückfallen und somit zu einem gefährlichen Störpotential im einheitlichen Ostseeraum werden.

Vor diesem Hintergrund wäre nicht auszuschließen, daß in Kaliningrad separatistische Tendenzen Anklang finden, zumal im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung unter der Bevölkerung ein psychologischer Komplex wächst, »in der Mausefalle zu sitzen«.<sup>21</sup> Dieses Gefühl würde sich weiter verstärken, wenn die Menschen in dem Gebiet den Eindruck gewönnen, daß Moskau ein Abkommen mit der EU de facto blockiert, zugleich aber auch selbst nicht in der Lage oder gewillt ist, dem Gebiet materielle Entwicklungsperspektiven zu bieten. In diesem Falle würden sich die Blicke der Kaliningrader Bevölkerung zunehmend auf eine enge Anbindung des Gebiets an die EU richten. Von Moskau sei auch in Zukunft wenig Gutes zu erwarten, verkündet bereits heute eine bislang kleine, doch recht aktive Minderheit in Gestalt der Baltischen Republikanischen Partei in Kaliningrad. Das Gebiet solle sich daher als »Vierte Baltische Republik« innerhalb und notfalls auch außerhalb Rußlands konstituieren und dabei eine enge Anbindung an die EU suchen. Selbst der Gebietsduma-Vorsitzende Nikitin will, im Konfliktfall vor die Wahl zwischen Moskau und Kaliningrad gestellt, für das Gebiet stimmen.<sup>22</sup>

Schon heute übt die EU starke Anziehungskraft auf die Menschen des Gebiets aus.<sup>23</sup> Eindrucksvolle Indikatoren hierfür sind folgende Zahlen: Jährlich überqueren über 8 Millionen Menschen und 3 Millionen PKW die Grenzen zu Polen und Litauen in beide Richtungen; weit mehr Kaliningrader reisen inzwischen nach Wilna, Warschau und Berlin als in das russische

<sup>17</sup> Vgl. das Gemeinsame Kommuniqué mit der EU-Troika Persson/Solana/Prodi, in: *euro-east* (Mai 2001) 99, S. 37–42 (38).

<sup>18</sup> Mögliche Szenarien analysiert die Moskauer Spezialistin N. Smorodinskaja, *Ob ideologii issledovatel'skogo proekta po razvitii Kaliningradskoj oblasti v kačestve »pilotnogo« rossijskogo regiona v sotrudničestve Rossii i ES v 21 veke* [Über die Ideologie des Forschungsprojekts zur Entwicklung des Gebiets Kaliningrad als russische »Pilotregion« in der Zusammenarbeit Rußlands und der EU im 21. Jahrhundert], in: Dmitrija Donskogo (Kaliningrad), 17.2.2001.

<sup>19</sup> Zu den möglichen Folgen der NATO-Erweiterung vgl. Wellmann, Kaliningrad, S. 397.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu Gouverneur Egorov in seiner Rede vor der Außenministertagung der »Nördlichen Dimension« in Luxemburg, <http://government.kaliningrad.ru/news.php3>.

<sup>21</sup> So Vizegouverneur V. Prudnikov vor der Regierungskommission für die Zusammenarbeit Rußland–EU am 18.7.2000; <http://government.kaliningrad.ru/ernsnen.php3>.

<sup>22</sup> Baltijskij uzel. Čto že delat' Kaliningradskoj oblasti v svjazi s prodviženiem Evrsojuza na Vostok? [Der baltische Knoten. Was soll das Gebiet Kaliningrad bei der Osterweiterung der EU tun?], in: *Nezavisimaja gazeta*, 28.3.2001. Vgl. hierzu auch S. Margolina, Was tun, wenn die EU vor der Tür steht?, in: *FAZ*, 20.4.2001.

<sup>23</sup> Laut Auskunft des Dekans der Eurofakultät an der Universität Kaliningrad sind 75% seiner Studenten niemals im russischen Kernland, dafür aber um so öfter in Ländern der sich erweiternden EU gewesen; Gespräch mit dem Autor in Kaliningrad am 23.6.2001.

Kernland. Chancen, Wohlstandsperspektiven und wirtschaftliche Dynamik kommen heute eher vom Westen als vom Osten – so ein verbreitetes Empfinden in Kaliningrad. Daher fühlen sich insbesondere die jüngeren Kaliningrader zugleich als Russen und als Europäer. Unter allen russischen Provinzen ist Kaliningrad aufgrund der Mentalität seiner Bevölkerung die am meisten auf Europa bezogene Region.

Ein von Moskau nicht sanktioniertes Anlehnungsstreben Kaliningrads an die EU würde Brüssel in eine schwierige Lage versetzen und das Verhältnis der Union zu Rußland erheblich belasten. Beide Seiten hätten einen wichtigen Test auf ihre Fähigkeit zu konkreter Kooperation und Krisenprävention im Rahmen des Partnerschaftsvertrags nicht bestanden.

Ganz anders dagegen ein *positives* Szenario. Der Wirtschaftsstandort Kaliningrad würde als Knotenpunkt von Verkehrsverbindungen, Handelsaktivitäten und modernem Dienstleistungswesen im Ostseeraum Profil gewinnen und zur Herausbildung »positiver Interdependenzen« in der Region beitragen, wie sie die EU in ihren auf Rußland bezogenen Dokumenten anstrebt. Eine EU-geförderte Entwicklung des Gebiets würde für die Verantwortlichen in Moskau Anreize schaffen, auch unter weniger günstigen internationalen Bedingungen auf einen erneuten Ausbau seiner Militärpräsenz in Kaliningrad zu verzichten.<sup>24</sup> Vor allem aber würde sie dem entgegenwirken, was auf beiden Seiten als großes Risiko für die gesamte Region angesehen wird: der Vertiefung von Trenngräben zwischen der sich erweiternden Union und Rußland in Form wachsender Divergenzen der Lebensverhältnisse, bei den Infrastrukturen und bei der Gestaltung des Grenzregimes.

Für die EU würde Kaliningrad in diesem Szenario zu einem Test im Kleinen für eine erfolgreiche Anbindung des Nordwestens Rußlands an die Union, zu einem Modell für eine *praktizierte* und nicht nur nominelle Partnerschaft mit Rußland im Großen.<sup>25</sup> Für Moskau seinerseits gewönne Kaliningrad gerade im Hinblick auf seine wachsende Europa-Orientierung zunehmend an politischem und wirtschaftlichem Gewicht. Als Pilotregion für die Zusammenarbeit

<sup>24</sup> So äußerte W. Nikitin, der Vorsitzende der Kaliningrader Gebietsduma, die Ansicht, ein Abkommen EU–Rußland über das Gebiet werde »eine Garantie gegen das Szenario einer militaristischen Entwicklung für das Kaliningrader Gebiet schaffen«; vgl. *ders.*, Kaliningrad Chance: Realization of the Pilot Region Concept, in Lithuanian Foreign Policy Review, (2000) 2, S. 99–106 (103).  
<sup>25</sup> Ähnlich Putin in seiner Rede vor dem Sicherheitsrat.

Rußland–EU würde das Gebiet seiner besonderen Rolle gerecht, nämlich beizutragen zur »Gewährleistung der nationalen Interessen Rußlands in der Baltischen Region und in Europa als Ganzem«.<sup>26</sup>

Möglicherweise wird keines der beiden skizzierten Szenarien in Idealform Wirklichkeit werden: Voraussetzlich werden beide Seiten weder das negative Extrem zulassen wollen, noch werden sie sich auf eine volle Implementierung des positiven Extrems verständigen können. Immerhin ist das Interesse sowohl Rußlands als auch der EU an der Lebens- und Kommunikationsfähigkeit des Gebiets derzeit so groß, sind die Interessenkonvergenzen beider Seiten an pragmatischen Lösungen stark genug, daß durchaus Chancen zumindest für einen Minimalkonsens über den Abschluß eines Abkommens im Rahmen des Partnerschaftsvertrags bestehen. Recht deutlich wird die positiv veränderte Lage dann, wenn man sie vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Herangehensweise beider Seiten an den Komplex »Kaliningrad« in der jüngeren Vergangenheit betrachtet. In dieser Phase asymmetrischer Positionsbestimmungen Mitte der 90er Jahre wurde viel Zeit für mögliche Vereinbarungen vertan.

### Vertane Chancen und ein »window of opportunity«

Damals war es zunächst die EU, die Initiativen für die Entwicklung gemeinsamer Strategien und Projekte zur Einbindung Kaliningrads in die dynamischen Prozesse seiner Nachbarregionen entfaltete. Erinnerung sei an die einwöchige »fact-finding-mission« einer Delegation des Europäischen Parlaments 1993 unter Leitung der deutschen Abgeordneten M. Hoff, die in einer konstruktiven und in ihrer Substanz noch heute gültigen EntschlieÙung des Europäischen Parlaments ihren Ausdruck fand. Sie sei hier deshalb etwas ausführlicher zitiert, weil sie verpaÙte Chancen, aber auch positive Ansätze aufzeigt, an die heute angeknüpft werden könnte.

So unterstrich das Parlament in seiner EntschlieÙung die Ansicht, »daß die Zukunft der Kaliningrad-Region eine Angelegenheit von direkter und dringlicher Bedeutung für Rußland, die Anrainerstaaten der Region und die Europäische Gemeinschaft ist«. Ferner

<sup>26</sup> So das Regierungsdokument O merach po obespeçeniju... (s. Anm. 14) sowie Putin in seiner Rede vor dem Sicherheitsrat.

empfahl es, »analog zu westeuropäischen Praktiken eine grenznahe Zusammenarbeit zwischen Kaliningrad, Litauen und Polen zu organisieren, nicht zuletzt im Hinblick auf gemeinsame ökologische Probleme«. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, eine »verstärkte Einbindung des Kaliningrader Gebiets in die europäischen Verkehrs- und Kommunikationssysteme« zu unterstützen. Schließlich forderte das Europäische Parlament Rat und Kommission auf, »im Rahmen der derzeitigen Verhandlungen über den Partnerschaftsvertrag mit Rußland eine spezielle Klausel über Handel und Zusammenarbeit mit Kaliningrad aufzunehmen und diesen durch ein Protokoll zu ergänzen, das die genauen Modalitäten einer solchen Zusammenarbeit enthält«. <sup>27</sup> Obwohl das Gebiet explizit als integraler Bestandteil Rußlands definiert wurde, stand Moskau der Initiative seinerzeit mißtrauisch bis ablehnend gegenüber und witterte böse Absichten mit dem Ziel einer schließlichen Abtrennung Kaliningrads vom russischen Kernland. <sup>28</sup>

Brüssel hielt sich nach dieser Abfuhr 1993/94 zunächst eher zurück – möglicherweise auch deshalb, weil es Kontroversen mit Moskau vermeiden und nicht in die komplizierten Beziehungen zwischen Zentrum und Regionen involviert werden wollte. Erst in dem Dokument »Nördliche Dimension« und detaillierter noch in dem dazugehörigen »Aktionsplan« hat sich die Union zu Kaliningrad wieder artikuliert. Ganz wichtig ist heute wie damals: Für die EU laufen derlei Initiativen nicht auf eine spezifische Kaliningrad-Strategie hinaus; dies würde in Moskau auch heute noch Mißtrauen hervorrufen und müßte letztlich scheitern. Vielmehr wählte die EU einen anderen, erfolgversprechenderen Ansatz: Sie bettet das Kaliningrad-Problem in ihre allgemeine Rußlandpolitik ein, verleiht dem Gebiet damit aber zugleich größeres Gewicht.

Gründlich geändert hat sich dagegen die Haltung der Verantwortlichen in Rußland und in Kaliningrad selbst. Zwar gibt es, wie erwähnt, in Moskau auch weiterhin unterschiedliche Ansichten über die künftige Rolle sowie die politische und wirtschaftliche Ausrich-

tung des Gebiets. Insgesamt jedoch rückt das frühere Denken in Alternativen in den Hintergrund: Kaliningrad entweder als Moskau-zentriertes Gebiet militärischer Prägung (isolationistisches Szenario) oder als Europa-offenes Gebiet ziviler Prägung (integrationistisches Szenario). Statt dessen gewinnt die Einsicht an Boden – insbesondere unter den Eliten in der Region selbst –, daß sich Kaliningrad als integraler Bestandteil der Russischen Föderation geradezu zu einem Verbindungsglied zwischen Rußland und Europa entwickeln könnte, zu einer »Region der Zusammenarbeit« im Ostseeraum. <sup>29</sup> Geoökonomische Motivationen drängen geostrategische Überlegungen damit in den Hintergrund.

Diese bemerkenswerte Neuausrichtung sollte nicht zuletzt deshalb ernst genommen werden, weil sie sich in eine sichtbare Verdichtung der Beziehungen Rußland-EU sowie in eine deutlicher werdende Tendenz der Verantwortlichen in Moskau einfügt, in den internationalen Beziehungen der europäischen Richtung einen gewissen Vorrang zu geben. <sup>30</sup> So räumt Rußland in seiner »Außenpolitischen Konzeption« von Juli 2000 der EU in der Prioritätenfolge nach der GUS den zweiten Rang ein. Die entsprechenden Kernaussagen lauten: »Die Russische Föderation sieht in der EU einen ihrer wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Partner und wird mit ihr eine intensive, stabile und langdauernde Zusammenarbeit suchen, die frei ist von konjunkturellen Schwankungen.« <sup>31</sup>

Die wichtigsten Gründe für das russische Interesse lassen sich kurz so umreißen: Rußland nimmt die EU als nichtimperiale Macht wahr und sieht in ihr den zentralen Handels- und Modernisierungspartner sowie einen wichtigen Anwalt zur Einbeziehung des Landes in die internationalen Organisationen (z.B. WTO). Wachsende Aufmerksamkeit findet die EU über die wirtschaftliche Dimension hinaus als politischer und jetzt auch auf dem Felde von Sicherheit und Verteidigung handelnder Akteur. Immer deutlicher gerät in Moskau die Schlüsselrolle der EU bei der Neugestal-

<sup>27</sup> Der von der Abgeordneten M. Hoff verfaßte »Bericht über Kaliningrad (Königsberg), eine russische Exklave in der baltischen Region: Stand und Perspektiven aus europäischer Sicht« findet sich unter Europäisches Parlament, Dok. A3-36/94.

<sup>28</sup> In diesem Sinne beispielsweise S. Šachraj, Kaliningrad-Kenigsberg-Krulovec..., in: Nezavisimaja gazeta, 26.7.1994. Der Verfasser war damals Stellv. Ministerpräsident und als Minister zuständig für Nationalitätenfragen und Regionalprobleme.

<sup>29</sup> So der Titel des erwähnten Standardwerks von *Chlopeckij/Fedorov*, Kaliningradsckaja Oblast'. Das eingängige Schlagwort wurde später von der Kaliningrader Elite aufgenommen und spielte eine zentrale Rolle bei den Anhörungen der Gebietsduma und in deren Resolution; siehe die ausführliche Berichterstattung in: Dmitrija Donskogo, (10.2.2001) 6, S. 2.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu meinen Beitrag: Rußlands Strategie für die Europäische Union. Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven, Köln 2000 (Berichte des BIOst 5/2000).

<sup>31</sup> Abgedruckt in Rossijskaja gazeta (Moskau), 11.7.2000.

tung Europas in den Blick. Besonders interessiert ist Rußland an aktiver Mitwirkung der EU, wenn es darum geht, an den Ostgrenzen der sich erweiternden EU eine Vertiefung der Trenngräben nicht zuzulassen und eine für Moskau traumatische Peripherisierung Rußlands zu vermeiden. So gesehen könnte Kaliningrad tatsächlich zu einem wichtigen Bindeglied zwischen Rußland und der EU werden.

Die EU ihrerseits ist bestrebt, das neue Rußland in die europäischen Strukturen einzubeziehen – in dem Maße jedenfalls, wie dies zum einen den eigenen Prinzipien und Interessen entspricht und soweit zum anderen Rußland selbst dazu willens und in der Lage ist. Angesichts seiner geographischen Nähe werden die Entwicklungen in Rußland das Geschehen in Europa so oder so stark beeinflussen. Hinzu kommt: Die EU hat ein hohes Interesse an einem stabilen, demokratisch ausgerichteten und prosperierenden Rußland, das mit neuem Selbstbewußtsein als aktiver Mitgestalter der internationalen Politik auftritt. Von einer so disponierten Großmacht Rußland gehen weit weniger Gefahren aus als von einem schwachen Rußland mit vielfältigem Konflikt- und Chaospotential. Ähnlich hohen Rang hat für die EU die wirtschaftliche Stabilisierung Rußlands. Ein ökonomisch-sozialer Kollaps würde im Innern reaktionären Kräften den Weg bahnen und das internationale Umfeld von der westlichen GUS über Ostmitteleuropa bis hin nach West- und Nordeuropa destabilisieren können. Umgekehrt würde ein wirtschaftlicher Aufschwung die politische Lage festigen und zugleich die Exportchancen in das riesige Land steigern.

Als Folge der Interessenkonvergenz EU–Rußland hat sich mit Blick auf Kaliningrad in der Tat ein Fenster der Gelegenheit aufgetan, das beide Seiten aktiv zu nutzen suchen. Wie sehen auf den verschiedenen Handlungsfeldern die jeweiligen Positionen aus und wo sind Annäherungen zu verzeichnen? Welches sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluß eines Abkommens über Kaliningrad im Rahmen des Partnerschaftsvertrags? Und schließlich: Welche Positionen sollte die EU in den bevorstehenden Verhandlungen beziehen?<sup>32</sup>

**32** In die folgenden Ausführungen sind die Ergebnisse einer Reihe von Gesprächen des Autors in den wichtigsten Entscheidungszentren eingegangen. Gesprächspartner waren u.a.: in Kaliningrad Gouverneur Jegorow, Gebietsdumavorsitzender Nikitin, Oberbürgermeister Sawenko, Außenministeriumsvertreter Kusnezow (Juni 2001 während einer »fact-finding-mission« mit der Europaparlamentarierin M. Hoff); in Moskau N. Smorodinskaja, Mit-

## Engere Anbindung Kaliningrads an Moskau

Zum künftigen Status Kaliningrads und zur optimalen Verteilung der Macht zwischen regionalen und zentralen Behörden in dem Gebiet gibt es, wie gesagt, in Moskau unterschiedliche Vorstellungen. Eine Richtung vertritt die These: Die einzige Chance für einen Aufschwung in Kaliningrad besteht darin, dem Gebiet auch in Zukunft die reibungslose Kommunikation mit seinem internationalen Umfeld zu ermöglichen. Diese Position, die unter anderem von B. Nemzow, dem Führer des Bundes Rechter Kräfte vertreten wird, hält jede Art von Rezentralisierung auf Moskau für kontraproduktiv.<sup>33</sup> In Kaliningrad selbst wird darauf aufmerksam gemacht, daß ja gewisse Bremsen gegen überschäumende Autonomietendenzen eingebaut sind: Jeder Vertrag, den das Gebiet mit Regionen ausländischer Staaten abschließt, muß vom Außenministerium oder vom Außenhandelsministerium in Moskau gebilligt und registriert werden. Dazu zählen beispielsweise auch die Verträge mit Regionen in Polen, Litauen und Belarus.<sup>34</sup> Diese Richtung hat jedoch wenig Chancen auf Durchsetzung ihrer Konzeptionen: Mittlerweile sind die Eliten in Moskau und in Kaliningrad selbst mehrheitlich von der Notwendigkeit eines verstärkten Einflusses der Zentrale auf die Entwicklungen in Kaliningrad überzeugt.

Nicht einig sind sich die Verantwortlichen allerdings über Charakter und Ausmaß der Machtverschiebung zugunsten des Zentrums. So wird die Ansicht vertreten, daß gerade die Verdichtung der Beziehungen Kaliningrads in den Ostseeraum und zur EU eine enge Anbindung des Gebiets an die Moskauer Zentrale erfordert, etwa in Form eines »föderalen Landes« im Bestand der Russischen Föderation unter direkter Verwaltung Moskaus. Diese in der Verfassung nicht vorgesehene Konzeption, die beispielsweise von dem angesehenen Rat für Außen- und Verteidigungspolitik vertreten wird,<sup>35</sup> geht von folgender Überlegung aus: Die Öffnung des Gebiets zur Außenwelt wird unver-

glied des Wirtschaftsinstituts der Akademie der Wissenschaften sowie Kaliningrad-Beraterin von Sicherheitsrat, Regierung und Staatsduma (Juni 2001); in Brüssel Mitglieder von EU-Kommission und Europäischem Parlament (Juli 2001).

**33** Vgl. V. Kara-Mursa, Kaliningrad stanet vtorym Gonkongom, [Kaliningrad wird zu einem zweiten Hongkong], in: Kommersant-Daily, 30.5.2001.

**34** Vgl. Chlopeckij/Fedorov, Kaliningradskaja Oblast', S. 316f.

**35** Interesy Rossii, S. 27. Siehe hierzu auch Wellmann, Kaliningrad, S. 402.

meidlich separatistische Tendenzen fördern und muß daher strenger Moskauer Kontrolle unterliegen. Eine Variante dieser Lösung, die von der Moskauer Führung im Sommer 2001 offenbar ernsthaft erwogen wurde, bestand darin, Kaliningrad als achten Bezirk Rußlands zu konstituieren und diesen einem »Generalgouverneur« als Bevollmächtigtem des Präsidenten zu unterstellen. Die Variante wurde vom Sicherheitsrat jedoch verworfen, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil sie die Gefahr in sich zu bergen schien, Desintegrations-tendenzen eher zu stimulieren als zu dämpfen.

Schließlich fand der Sicherheitsrat eine Regelung, die von Beobachtern als »weichste und am wenigsten schmerzhafteste Variante« der Präsidialverwaltung über Kaliningrad charakterisiert wurde: die Ernennung eines für Kaliningrad zuständigen Vertreters des von Putin berufenen »Supergouverneurs« Tscherkessow im Nordwest-Bezirk Rußlands (Sitz: St. Petersburg).<sup>36</sup> Die Aufgabe dieses, noch nicht ernannten, Vertreters des Putin-Bevollmächtigten besteht darin, die Kaliningrad betreffenden Aktivitäten der zentralen Ministerien und Komitees vor Ort zu koordinieren und dafür zu sorgen, daß deren Entscheidungen von den örtlichen Behörden unter strenger Beachtung von Gesetzlichkeit, Berechenbarkeit und Transparenz in den politischen und wirtschaftlichen Abläufen tatsächlich umgesetzt werden.

Diese Konstruktion, die auf eine erhebliche Beschneidung der Kompetenzen des Gouverneurs und der regionalen Organe von Kaliningrad hinausläuft, ist durchaus ambivalent. Das gilt um so mehr, als Putins Kaliningrad-Vertreter auch die Aufsicht über die Sonderwirtschaftszone zugewiesen wurde und das Gebietsbudget zudem hinfort nicht länger von lokalen Banken abzuwickeln ist, sondern vom Apparat der föderalen Kassenverwaltung (die in etwa der hiesigen Bundeskasse entspricht). Auf der einen Seite könnte die Moskauer Zentrale damit eine Dynamik auslösen, in deren Gefolge regionale Kompetenzen radikal zugunsten einer straffen Rezentralisierung zurückgedrängt werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß die Neuordnung auf den Versuch hinausläuft, die Probleme Kaliningrads eher mit administrativen als mit wirtschaftlichen Methoden zu lösen. Im Extremfall könnten sich parallele Machtstrukturen herausbilden, die – wie Jegorow noch kurz zuvor gewarnt hatte – »faktisch zu einer Doppelherrschaft ... und zum Chaos

führen«.<sup>37</sup> Beides würde die Aussichten auf eine erfolgreiche Partnerschaft EU–Rußland für die Entwicklung Kaliningrads zweifellos eintrüben.

Auf der anderen Seite könnten die neuen Machtverhältnisse zwischen Zentrum und Region jedoch tatsächlich zu größerer Berechenbarkeit und Transparenz im Gebiet beitragen. Sie könnten jene Kräfte in der Region stärken, die – in den Worten Putins – ihr zentrales Anliegen darin sehen, »auf dem Gebiet von Recht und Verwaltung zuverlässige Bedingungen für den Zufluß von Kapital aus Rußland und aus dem Ausland nach Kaliningrad sowie für eine erfolgreiche Entwicklung des eigenen regionalen Business zu schaffen«.<sup>38</sup> Optimal für gemeinsame Initiativen EU–Rußland scheint eine Kombination zweier Ansätze für Kaliningrad zu sein: verstärkte Präsenz des Moskauer Zentrums als Instrument zur Verankerung der Exklave in Rußland und ihrer transparenten Entwicklung einerseits sowie kontrollierte Intensivierung ihrer auf den Ostseeraum gerichteten Kontakte andererseits.

Verständlicherweise hält sich die EU in den Fragen von Status und Machtverteilung mit eigenen Stellungnahmen zurück. In der Mitteilung beispielsweise lehnt sie Vorschläge zu einem besonderen Handelsregime für Kaliningrad ausdrücklich ab, wie sie gelegentlich von Politikern aus dem Gebiet selbst geäußert werden: Da Kaliningrad ein fester Bestandteil Rußlands sei – heißt es –, sei es unter rechtlichen und politischen Aspekten problematisch, ihm von außen einen Sonderstatus in Form einer Freihandelszone oder einer Zollunion mit der EU einzuräumen. Das sollte die Union aber nicht daran hindern, gegenüber Moskau ihr Interesse an weitgehender autonomer Kommunikation Kaliningrads mit seiner internationalen Umwelt zu artikulieren. Dazu zählen auch die von der »Nördlichen Dimension« angestrebten engen Beziehungen der EU zu den Regionen des russischen Nordwestens: St. Petersburg, das Leningrader Gebiet, die Republik Karelien und eben Kaliningrad. Wie anders könnte Kaliningrad seiner Aufgabe als Pilotregion für die Zusammenarbeit dieser Großregion mit der EU gerecht werden, wenn es nicht über entsprechende eigene Handlungsvollmachten verfügte? Dazu zählt auch die zuverlässige Gewährleistung jener Spielräume, die das Gebiet benötigt, um seine schon heute zahlreichen Partnerschaften im Ostseeraum auszubauen: mit Subregionen, Städten, Geschäftsleuten, Wissenschafts- und Bildungsinstitutionen, Berufsver-

<sup>36</sup> Zu den Varianten im einzelnen vgl. *Andrusenko/Solov'ev*, V Kaliningrade budet vvedeno.

<sup>37</sup> Jantarnyj kraj (Kaliningrad), 20.5.2001.

<sup>38</sup> Rede vor dem Sicherheitsrat.

bänden, kulturellen Organisationen und NGOs unterschiedlicher Prägung.<sup>39</sup> Gerade die Kombination eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens im Rahmen des Partnerschaftsvertrags auf zentraler Ebene mit engen regionalen und lokalen Netzwerken sowie vielfältigen autonomen Initiativen zwischen gesellschaftlichen Akteuren ist geeignet, Kaliningrad Zukunftsperspektiven zu bieten.

Interessanterweise hat die EU für ihre Vorstellungen die politischen Eliten Kaliningrads zu Verbündeten: Diese treten mittlerweile nahezu geschlossen für eine weitere Öffnung des Gebiets nach Europa ein. Es sei keineswegs so, daß sich das Gebiet mit seiner Integration in den Ostseeraum von Rußland distanzieren, heißt es in einer einschlägigen Analyse lokaler Politiker und Wissenschaftler; das Gegenteil sei richtig: Gerade über Kaliningrad »integriert sich Rußland in diesen Raum.«<sup>40</sup> Solche Positionen signalisieren einen bemerkenswerten Wandel gegenüber früheren Perioden, als die regionalen Eliten eher gespalten waren zwischen einer Moskau-bezogenen und einer nach Europa blickenden Fraktion. So charakterisieren Regionalvertreter Kaliningrad heute als »Vorposten einer strategischen Partnerschaft Rußland–EU« und zeigen die Perspektiven einer entsprechenden positiven Dynamik auf. Gerade die intensive regionale Zusammenarbeit unter Einschluß Kaliningrads werde das Wirtschaftspotential des Gebiets stärken und damit »einen zentralen Faktor zur Unterstützung der Souveränität Rußlands über das Territorium bilden.«<sup>41</sup>

Möglicherweise wird Admiral Jegorow, im November 2000 mit Unterstützung von Präsident Putin zum neuen Gouverneur gewählt, dem Gebiet frische Impulse geben, soweit ihm die vom Sicherheitsrat beschlossene erhebliche Machtverlagerung zum Moskauer Zentrum dafür Raum läßt. Immerhin gilt der Chef der Baltischen Flotte – im Gegensatz zu seinem unberechenbaren, inkompetenten und eher protektionistisch orientierten Vorgänger Gorbenko – als reformfreudiger Pragmatiker, offen für engere Beziehungen zu den Nachbarstaaten, zur EU und zum Westen insgesamt. Als Beleg hierfür verwies Jegorow selbst auf eine Reihe

gemeinsamer Aktionen der Baltischen Flotte unter seinem Kommando, darunter 1989 die Teilnahme an Übungen in der Ostsee unter US-Führung, 1994 an internationalen Übungen in der Nordsee sowie an russisch-deutschen Übungen in der Ostsee, 1998 an russisch-britischen Übungen im Ärmelkanal und 1999 an gemeinsamen Übungen mit schwedischen Einheiten.<sup>42</sup>

## Der Knoten des Visa- und Grenzregimes

Die von der EU gewünschte Stabilisierung Kaliningrads durch Öffnung des Gebiets zum Ostseeraum könnte freilich dann gefährdet werden, wenn es nicht gelingt, eine Balance zu finden zwischen der strikten Sicherung der EU-Außengrenzen einerseits und dem Bedürfnis nach erleichtertem Grenzübertritt und Transit andererseits. Die Grenzen sollten zuverlässiger Kontrolle unterliegen, ohne undurchlässig zu sein. Bislang haben die Anliegerstaaten Litauen und Polen der spezifischen Lage Kaliningrads insofern Rechnung getragen, als sie den Bewohnern des Gebiets unter gewissen Bedingungen den visafreien Zugang ermöglichten und für den Personenverkehr zwischen Kaliningrad und Rußland den visafreien Transit gewährten.<sup>43</sup>

Wenn nun Polen und Litauen im Vorgriff auf ihren EU-Beitritt schon im Jahre 2001 bzw. 2003 die Visumpflicht einführen, findet die Phase privilegierten Zugangs der Kaliningrader zu ihren Nachbarn ein Ende – für die Bewohner des Gebiets gewiß ein Schock, richtet sich doch ihr Handel und Wandel zunehmend auf die angrenzenden Staaten und darüber hinaus auf den gesamten Ostseeraum. Um nur ein eindrucksvolles Beispiel zu nennen: In der Wirtschaft Kaliningrads spielt das kleinere und mittlere Unternehmertum eine wachsende Rolle, das von Verbindungen mit ausländischen Partnern abhängig ist. Die Zahl der Beschäftigten in diesen Sektoren beträgt über 120 000 oder 25% der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung in dem Gebiet. Man kann sich unschwer ausmalen, daß eine undiffe-

<sup>39</sup> Vgl. zum letzteren exemplarisch entsprechende Chancen und Ansatzpunkte in H.-M. Birckenbach/Chr. Wellmann, Zivilgesellschaft in Kaliningrad. Eine Explorationsstudie zur Förderung und Intensivierung partnerschaftlicher Zusammenarbeit, Kiel: Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaft, Juni 2000.

<sup>40</sup> Chlopeckij/Fedorov, Kaliningradsckaja Oblast', S. 227.

<sup>41</sup> Empfehlungen der Gebietsduma vom 16.2.2001, zitiert nach deren Drucksache.

<sup>42</sup> Interview mit Rossijskaja gazeta, 22.3.2001.

<sup>43</sup> Zu verschiedenen Aspekten des Grenz- und Visa-regimes vgl. L. D. Fairlie/A. Sergouin, Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad, Helsinki/Berlin 2001, sowie P. Joenniemi/R. Lopata/V. Sirutavicius/R. Vilpicauskas, Impact Assessment of Lithuania's Integration into the EU on Relations Between Lithuania and Kaliningrad Oblast of Russian Federation, in: Lithuanian Foreign Policy Review, (2000) 2, S. 133–178.



renzierte Einführung des Schengener Visaregimes die Wirtschaft Kaliningrads in tiefe Depression stürzen und die sozialen Spannungen erheblich verschärfen würde.<sup>44</sup> Allerdings ist zu bedenken, daß dieser überwiegend im Schatten operierende Sektor langfristig keine Perspektiven hat, weil er strukturelle Innovationen nicht ersetzen kann.

Vor diesem Hintergrund appellierten die Parlamentarier der Gebietsduma an ihre Kollegen in den Staaten des Ostseeraums, ein »Baltisches Schengen« zu schaffen, um die »unnatürlichen Barrieren für gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit in der Ostseeregion zu beseitigen«.<sup>45</sup> Gouverneur Jegorow seinerseits nannte das Visaregime – auf dem Luxemburger Außenministertreffen der »Nördlichen Dimension« vom April 2001 – »das aktuellste Problem der Region«, denn es sei geeignet, Kaliningrad in ein »Reservat innerhalb der EU zu verwandeln«. Anstelle von »guter Nachbarschaft und Vertrauen an den Grenzen Rußlands zu Polen und Litauen entstehen Mißtrauen und Entfremdung«.<sup>46</sup> Auch für Putin bildet die Aufrechterhaltung unkomplizierter Verbindungen ein Problem »ersten Ranges« (wobei der von ihm benutzte, historisch belastete Begriff »Korridor« allerdings eher negative Assoziationen weckt).<sup>47</sup>

Nach anfänglichem Zögern hat die EU die existentielle Bedeutung des Visaregimes für die Bewohner Kaliningrads inzwischen erkannt und in ihrer Mitteilung entsprechende Vorschläge gemacht. Sie hält zwar an der Forderung an Polen und Litauen fest, spätestens mit ihrem EU-Beitritt den Gemeinsamen Besitzstand mit seinen spezifischen Auflagen zu Visabestimmungen und Grenzkontrollen zu übernehmen. Zugleich verweist sie jedoch darauf, daß in diesem Rahmen eine Vielzahl von Sonderregelungen möglich ist. Ausdrücklich genannt werden unter anderem die Erteilung von Visa für Kurz- und Langzeitreisen mit der Möglichkeit zur mehrfachen Einreise; die Prüfung der Visakosten (d.h. Aussicht auf verbilligte oder kostenfreie Sichtvermerke); spezifische Erleichterungen im kleinen Grenzverkehr. Schließlich wären Möglichkeiten zu sondieren – heißt es in der Mitteilung –, »nach dem Gemeinschaftsrecht zulässige besondere Regelungen in Anspruch zu nehmen, wobei die im Rahmen der bestehenden

Regelungen gebotenen Möglichkeiten als Beispiele herangezogen werden können«.

Dieses flexible Angebot der EU, das sich auch auf enge Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzkontrollen einschließlich des Austauschs von Verbindungsbeamten bezieht, traf in Moskau auf ein grundsätzlich positives Echo.<sup>48</sup> Die Bewohner Kaliningrads haben gute Chancen, daß das Tor zu den Nachbarn auch in Zukunft nicht zugestoßen wird. Die EU signalisiert Bereitschaft, die im Gemeinschaftsrecht angelegten Sonderregelungen voll auszuschöpfen, um eine weitere Öffnung des Gebiets in den Ostseeraum und nach Europa nicht zu blockieren. Das Moskauer Zentrum seinerseits scheint bereit zuzulassen, daß die Bürger Kaliningrads auf diese Weise gegenüber den Kernrussen beim Zugang nach Polen und Litauen und später womöglich auch zur EU privilegiert werden.

Probleme dagegen gibt es auch weiterhin bei Fragen des Transits über das Territorium von Litauen. Für Fahrzeuge, Waren und Güter, Elektroenergie und Energieträger ist die Sache vom Prinzip her unproblematisch: Sie wird zwischen Litauen und Rußland bilateral geklärt, insbesondere im Hinblick auf die Transporttarife. Litauen hat bereits grundsätzlich sein Einverständnis mit der umfassenden Durchleitung russischer Produkte und Energieträger nach Kaliningrad bekundet. Schwieriger gestaltet sich die Abstimmung über die Modalitäten des Personenverkehrs russischer Staatsbürger zwischen Kaliningrad und Rußland. Moskau möchte den Transit auch in Zukunft auf visafreier Basis abwickeln, wobei die Passagiere die Fahrzeuge nicht verlassen dürfen. Die EU dagegen besteht auf Neuregelungen im Sinne des Gemeinschaftsrechts. Auch Warschau lehnt Sonderbedingungen für russischen Transit durch Polen entschieden ab.

Ein für Rußland zentrales Problem nach der EU-Erweiterung ist der visa- und kontrollfreie Transit von Truppen und Militärgerät nach Kaliningrad durch Litauen und Polen. Beide Staaten lehnen ebenso wie die EU eine solche »Korridor«-Lösung ab. Damit ist aber auch die bislang zwischen Moskau und Wilna nur provisorisch geregelte Abwicklung des Militärtransits durch Litauen ungeklärt (sie wird bisher durch Bestätigung der bestehenden Regelung jährlich fortgeschrieben). Wie es scheint, üben sich die Seiten vorerst im Poker: Moskau verbindet die Ratifizierung des bereits unterzeichneten Grenzvertrags Rußland-Litauen mit der Forderung nach freiem Durchzug auch für das

44 Die Zahlen nach Kaliningradskaja pravda, 18.4.2001.

45 Der Appell in <http://www.baltinfo.org>.

46 <http://government.kaliningrad.ru/news.php3.bzw>. Kaskad (Kaliningrad), 14.4.2001.

47 Rede vor dem Sicherheitsrat.

48 Vgl. Russia's official reaction to EU proposals on Kaliningrad, in: *Uniting Europe* (Brüssel), (2.4.2001) 138, S. 6f.

Militär<sup>49</sup> – wohl wissend, daß eindeutige und stabile Grenzen eine zentrale Bedingung für die Aufnahme des Landes in die EU sind. Litauen seinerseits wünscht eine Lösung zu eigenen Bedingungen, indem es die Notwendigkeit der Einführung eines Kontrollregimes unterstreicht und Moskau damit unter einen gewissen Druck zu setzen sucht.<sup>50</sup> Das Problem des Militärtransits, das aus Moskauer Sicht nicht in den Kompetenzbereich der EU fällt,<sup>51</sup> ist auf längere Sicht nicht ohne Brisanz: Es impliziert die Perspektive, daß russisches Militär – möglicherweise auch in Spannungszeiten – über EU- (und ggf. auch NATO-) Territorium nach Kaliningrad verlegt würde.

Umstritten ist schließlich der Vorschlag der EU, im Rahmen der Erleichterung des Personenverkehrs mit Rußland ein Rückübernahmeabkommen für solche Personen zu schließen, die aus Kaliningrad illegal in den erweiterten EU-Raum einreisen. Moskau, das sich einer Rückübernahme bislang überhaupt verweigert hat, lehnt ein solches Abkommen ab, »da es kaum für nur eine Region Rußlands abgeschlossen werden kann«.<sup>52</sup> Dies ist Moskau zufolge vielmehr eine Angelegenheit von Konsultationen Rußland-EU über die Folgen der Erweiterung insgesamt. Auf dem EU-Rußland-Gipfel im Mai 2001 fand sich die russische Seite immerhin zu einer Formel bereit, wonach man spezifische Maßnahmen gegen die illegale Migration ergreifen und sich bemühen wolle, ein Rückübernahmeabkommen abzuschließen.

Anders liegen die Probleme im Warenverkehr. Nach einem EU-Beitritt Polens und Litauens, der beiden nach Deutschland größten Handelspartner Kaliningrads, sieht der Partnerschaftsvertrag zwar die zollfreie Durchfahrt vor (davon zu unterscheiden sind die Fracht- und Verwaltungskosten). Gleichwohl werden die Exporte des Gebiets in diese Richtung erheblich

<sup>49</sup> So beispielsweise D. Rogosin, Vorsitzender des Staatsdumakomitees für Internationale Beziehungen, in: Kaskad, 28.4.2001. Vgl. auch Fairlie/Sergouin, Are Borders Barriers, S. 84f.

<sup>50</sup> Vgl. Kaskad, 28.4.2001, sowie Radio Baltijsk pljus (Kaliningrad) vom 29.4.2001.

<sup>51</sup> Vgl. die Antwort der russischen Regierung auf die Mitteilung der EU, auszugsweise in: Uniting Europe, (2.4.2001) 138, S. 6. Thematisiert wurde das Problem Militärtransit auch während des Moskau-Besuchs von Präsident Adamkus; vgl. die Gemeinsame Erklärung Putin-Adamkus vom 31.3.2001, in: Diplomatičeskij Vestnik (2001) 4, S. 59f. Zum Gesamtkomplex vgl. auch Oldberg, Kaliningrad.

<sup>52</sup> Antwort der russischen Regierung auf die EU-Mitteilung, S. 7.

erschwert. Maßgeblich hierfür sind nicht etwa höhere Zolltarife bei der Einfuhr in beide Länder; diese sind im Falle der EU sogar niedriger als bei den Beitrittskandidaten. Ausschlaggebend ist vielmehr die Tatsache, daß Kaliningrad im Handel mit Polen und Litauen die technischen und ökologischen Anforderungen für Transportmittel zu erfüllen hätte (z.B. in Form hoher Auflagen an die LKW-Motoren). Vor allem aber müßte Kaliningrad bei der Ausfuhr seiner Produkte nach Polen und Litauen EU-Normen, -Standards und -Zertifizierung übernehmen, etwa im Hinblick auf technische Fertigung, ökologische Verträglichkeit und Konsumentenschutz.

Grundsätzlich hat die EU in Aussicht gestellt, die handelspolitischen Folgen der EU-Erweiterung für Kaliningrad im Rahmen des Partnerschaftsvertrags zu prüfen. Dazu sollte auch die Unterstützung bei der Anpassung Kaliningrader Exportprodukte an die EU-Normen und -Standards gehören, zum Beispiel durch Förderung von Joint-ventures unter Beteiligung entsprechend ausgestatteter Unternehmen aus dem EU-Bereich.

## Ökonomischer Abschwung Kaliningrads: Ausgewählte Indikatoren

Die in der EU-Mitteilung vorgesehenen Erleichterungen im Personen- und Warenverkehr bilden wichtige Voraussetzungen für Öffnung und Aufschwung Kaliningrads. Das Näherrücken des Gebiets *allein* reicht für einen solchen Aufschwung jedoch nicht aus, denn sonst hätte er sich ja bis heute unter den Bedingungen relativ offener Grenzen zu Polen und Litauen längst einstellen können. Dies aber ist nicht der Fall, im Gegenteil: Die Wirtschaft Kaliningrads befindet sich – offiziellen Statistiken zufolge – weiterhin im Abschwung, der bis zu einem gewissen Grade nur durch den umfangreichen Grenzhandel mit teilweise schattenwirtschaftlichem Charakter abgebremst wird (Kaliningrad: 60% gegenüber 40% im russischen Kernland).<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Diese Zahl nannte der Kaliningrader Wirtschaftswissenschaftler G. Fedorov bei der Anhörung in der Gebietsduma; Dmitrija Donskogo, (10.2.2001) 6. Vgl. auch das düstere Bild, das Putin auf der erwähnten Sitzung des Sicherheitsrats zeichnete. Bei gleicher Gelegenheit klagte Gouverneur Jegorow, er habe sich gegen Vorwürfe wehren müssen, Kaliningrad habe sich zum »Schwarzen Loch« in der Region entwickelt; siehe Žukov, Kaliningradskoj oblasti. Zur Entwicklung der Wirtschaft in ihren einzel-

Dramatisch ist der weitere Verfall der traditionellen Industrie und Landwirtschaft. Ihr Niveau sank bis 1998 auf 29 bzw. 48% des Standes von 1990. Folgerichtig lag die tatsächliche Arbeitslosigkeit 1999 bei 25 bzw. 50%. Unter solchen Bedingungen fiel auch das Lebensniveau der Kaliningrader Bevölkerung offiziellen Statistiken zufolge unter den russischen Durchschnitt (rund 80%), wobei allerdings Schattenwirtschaft und Rucksackhandel einen gewissen Ausgleich schufen. Soziale Verwerfungen in Form von organisierter Kriminalität, Drogenmißbrauch und AIDS-Infizierung nahmen dramatisch zu. Auffällig ist ferner die starke Importabhängigkeit Kaliningrads vom Westen. Bei Lebensmitteln beträgt sie über 80%, wobei Polen und Litauen zu den Hauptlieferanten zählen. Schon heute stehen Exporten von rund 480 Millionen US-Dollar Importe in Höhe von rund 1,2 Milliarden Dollar gegenüber.<sup>54</sup>

Gravierend sind die Defizite der Verkehrsinfrastruktur – bei einem weiteren Ausbleiben entsprechender Modernisierungsinvestitionen steht zu befürchten, daß der geplante Ausbau der Verkehrsnetze im nord-östlichen Ostseeraum um Kaliningrad herum erfolgt. Ähnliches gilt für die Hafenanlagen, die mit weiter sinkender Tendenz nur zu 25% ausgelastet und gegenüber der baltischen Konkurrenz hoffnungslos zurückgefallen sind. Von dem gesamten Güterumschlag dieser Region entfallen auf Kaliningrad lediglich 5%. Selbst Belarus, mit Rußland in einem Unionsstaat verbunden, wickelt seinen Handel wegen der besseren Straßen und der moderneren Hafenanlagen eher über Riga ab als über Kaliningrad. Aus all diesen Gründen nimmt das Gebiet daher nicht zufällig im Ranking der 89 Regionen Rußlands – Gouverneur Jegorow zufolge – nur den 57. Rang ein.

Zu dem gefährlichen Gefälle in Gewerbe, Infrastruktur und Lebensniveau zwischen Kaliningrad einerseits und den reformorientierten EU-Beitrittskandidaten Polen und Litauen andererseits hat paradoxerweise die EU – wenn auch nur indirekt und unbeabsichtigt –

nicht unwesentlich beigetragen. In Polen ist das durchschnittliche Lohnniveau achtmal, in Litauen fünfmal höher als in Kaliningrad. Der Abstand wird, wenn es zu keinem Arrangement kommt, sogar noch weiter wachsen. Während sich Kaliningrad als Teil Rußlands mit begrenzten Mitteln aus dem EU-Programm Tacis zur technischen Entwicklung bescheiden muß, erhalten Polen und Litauen als Beitrittskandidaten der EU schon heute umfangreiche EU-Hilfe zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft, insbesondere zur Übernahme des Gemeinsamen Besitzstandes und zur Förderung der Infrastruktur. Zu Recht machte Gouverneur Jegorow darauf aufmerksam, daß gerade die Strukturhilfe unter anderem darauf zielt, Polen und Litauen für ausländische Investoren attraktiver zu machen. Das aber heiße zugleich: Als Wirtschaftsstandort büßt Kaliningrad an Anziehungskraft ein.<sup>55</sup> Die immer leistungsfähigere konkurrierende Infrastruktur der künftigen EU-Nachbarn lenkt die Wirtschaftsströme an Kaliningrad vorbei; umgekehrt wird die Übernahme der EU-Standards und Normen in Polen und Litauen die Kaliningrader Exporte in die Nachbarländer deutlich erschweren.

Die Mittelzuflüsse nach Polen und Litauen werden noch zunehmen, wenn beide Staaten nach ihrem EU-Beitritt an der Gemeinsamen Agrarpolitik, am Strukturfonds und an anderen EU-Förderprogrammen beteiligt werden. Zwar könnte sich die dynamische Entwicklung in Polen und Litauen auf Kaliningrad durchaus positiv auswirken, wenn sich das Gebiet in die regionale Wirtschaft integriert. Das ist jedoch kein Automatismus: Internationale Abkommen technischer oder prozeduraler Art *allein* werden für die Einleitung eines wirtschaftlichen Aufschwungs nicht ausreichen. Denn aus vielerlei Gründen hat das Gebiet gegenüber seinen Nachbarn »keine sichtbaren komparativen Vorteile, die ihm helfen könnten, sich aus eigener Kraft an die sich erweiternde EU anzupassen.«<sup>56</sup> Eine Chance hierfür besteht nur dann, wenn das Gebiet Förderung von außen zur Modernisierung seiner Produktion und zur Entwicklung seiner Infrastruktur erfährt.

## Defizite der Sonderwirtschaftszone

Ausschlaggebend für den ökonomisch-sozialen Verfall Kaliningrads war freilich nicht die extrem unter-

nen Sektoren vgl. ausführlich *Chlopeckij/Fedorov*, S. 45–96 und S. 138–167; *L. Ežkin/V. Maslov/O. Juzenčuk*, *Osobennosti chozjajstvennogo razvitija Kaliningradskoj oblasti* [Besonderheiten der Wirtschaftsentwicklung des Gebiets Kaliningrad], in: *Ekonomist* (Moskau), (2001) 6, S. 64–70; sowie *S. Deware*, *Kaliningrad: Key Economic Issues*, in: *J. Baxendale/St. Deware/D. Gowan*, *The EU & Kaliningrad, Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London 2000, S. 75–98.

<sup>54</sup> Zum Außenhandel Kaliningrads im einzelnen vgl. *Chlopeckij/Fedorov*, Kaliningrad, S. 229ff.

<sup>55</sup> Rede auf dem Außenministertreffen der »Nördlichen Dimension«.

<sup>56</sup> So *Smorodinskaja*, *Kaliningradskij èksklav*, S. 61.

schiedliche EU-Förderung, sondern das hausgemachte weitgehende Scheitern der 1991 geschaffenen Freien Wirtschaftszone sowie der nach ihrer Liquidierung 1995 ein Jahr darauf gebildeten Sonderwirtschaftszone (SWZ) Kaliningrad.<sup>57</sup> Gedacht war die SWZ als Kompensation für die gravierenden geographischen Nachteile bei wirtschaftlichen Aktivitäten in dem Gebiet. Mit ihrer Hilfe sollte russisches und ausländisches Kapital angelockt werden, um Produktion und Dienstleistungswesen in Kaliningrad zu stimulieren. In ihrer Substanz befreit die SWZ die Einfuhr von Rohstoffen, Halbfabrikaten und Zubehöerteilen von Steuern und Zöllen. Das gilt auch für die Ausfuhr von Fertigprodukten ins Ausland und ins russische Kernland, sofern diese in Kaliningrad mit 30 und in einigen Fällen (Elektronik, Haushaltswaren) sogar nur mit 15% Wertzuwachs versehen werden.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen sind dringend benötigte Investitionen westlichen – vor allem europäischen – Kapitals jedoch nur in geringem Umfang nach Kaliningrad geflossen; bis einschließlich 2000 zählten sie kumuliert lediglich 70 Millionen Dollar. Betrugten sie zu diesem Zeitpunkt pro Kopf der Bevölkerung in Litauen 563 Dollar, so waren es in Kaliningrad lediglich 70 Dollar. Neuesten offiziellen Angaben zufolge machten Auslandsinvestitionen im gleichen Jahr pro Einwohner in Kaliningrad magere 20 Dollar aus gegenüber 74 Dollar im russischen Kernland.<sup>58</sup> Eine Ausnahme bildet das Engagement von BMW, das 1999 ein Abkommen über die Montage von PKW mit einer Investitionssumme von rund 50 Millionen D-Mark und über den Aufbau einer Vertriebsorganisation für den russischen Markt abschloß. Doch auch dieses Vorzeigeprojekt ist so angelegt, daß die Fertigung innerhalb kürzester Zeit eingestellt und verlegt werden kann. Wo liegen die Ursachen für das faktische Scheitern der SWZ in ihrer bisherigen Form, und wie sehen die Konzeptionen für eine Neuausrichtung des Wirtschaftsstandorts Kaliningrad aus?

Entscheidend für den Fehlschlag waren Inkompetenz, Korruption und »Manipulation« (Jegorow) seitens der bisherigen Gebietsadministration: Die SWZ diente in erheblichem Umfang der intransparenten Privile-

gierung bestimmter, oft mit lokalen Behörden verbundener wirtschaftlicher Interessengruppen in Kaliningrad selbst und im russischen Kernland oder wurde zu umfangreichen halbkriminellen Aktivitäten mißbraucht. Daran änderten auch die insgesamt 15 Gesetzesakte Moskaus zu Kaliningrad – ein Rekord im Vergleich zu den übrigen 88 Regionen – bislang wenig: Die im Zeitraum von 1991 bis 2000 verabschiedeten fünf Präsidialdekrete, sieben Regierungsverordnungen und ein Bundesgesetz hatten eher »die Interessenbalance der lokalen und föderalen Akteure im Auge als irgendeine spezifische Sorge um die Gestaltung der Wirtschaft Kaliningrads«.<sup>59</sup>

Die Folge war eine Inflationierung der Importe zu Lasten einheimischer Produkte, eine Aufteilung des Gebiets unter verschiedenen Clans mit Monopolrenten bei Import und Export, eine Schwerpunktverlagerung der SWZ von Produktions- auf Handelsaktivitäten. Dieses Mißmanagement war ein wichtiger Grund dafür, daß die Moskauer Zentrale wiederholt erwog, die Zoll- und Steuervergünstigungen für Kaliningrad zu streichen.<sup>60</sup> Als dies am 1. Januar 2001 tatsächlich geschah, stand eine Reihe Kaliningrader Betriebe kurz vor dem Aus. Die Substitution durch inländische Komplettierungsteile war kaum möglich: Deren Zulieferung steigerte infolge hoher Transportkosten (bis zu 60% des Warenwerts) die Herstellungskosten drastisch und machte die lokalen Erzeugnisse daher konkurrenzunfähig, zumal von der Streichung der Vergünstigungen auch die »Exporte« nach Kernrußland betroffen waren. Selbst BMW stellte die Auslieferung seiner Wagen ein und äußerte sich skeptisch über die Zweckmäßigkeit der weiteren Montage in Kaliningrad.<sup>61</sup> Rußland habe damit »Verfassungsnormen über die Einheit des Wirtschaftsraums und des freien Aus-

<sup>57</sup> Hierzu ausführlich *Chlopeckij/Fedorov*, Kaliningrad, S. 34ff und S. 181ff; *K. Smirnov*, *Osobaja zona upuščennyh vozmožnostej* [Eine Sonderzone verpaßter Möglichkeiten], in: *Kommersant Vlast'*, (29.5.2001) 21, S. 62–65. Aus journalistischer Sicht vgl. *M. Thumann*, *Im Stau nach Westen*, in: *Die Zeit* (Hamburg), 17.5.2001, S. 12.

<sup>58</sup> *Vedomosti oblastnoj administracii* (Kaliningrad), 18.4.2001.

<sup>59</sup> So *N. Smorodinskaja*, *Development Trajectory of a Maritime Russian Territory under Extra Economic Openness: The Case of Kaliningrad Region*, demnächst in: *K. Segbers* (Hg.), *Explaining Post-Soviet Patchworks: Regions, Regimes and Republics*, London 2001. Vgl. zu den oft widersprüchlichen Gesetzes- und Kompetenzregelungen zwischen Moskau und Kaliningrad auch *R. Schmidt*, *Das Kaliningrader Gebiet (Sonderwirtschaftszone Jantar). Kompetenzabgrenzungsvertrag einerseits und Föderalgesetz »Über die Sonderwirtschaftszone Jantar« andererseits – Ein harmonisches Nebeneinander*, in: *Osteuropa-Recht* (Berlin), (2001) 1/2, S. 1–14.

<sup>60</sup> Weitere Gründe waren neben schlichter Ignoranz zentraler Ministerien und Behörden auch Bestrebungen russischer Unternehmen, in bestimmten Bereichen die lästige Kaliningrader Konkurrenz auszuschalten.

<sup>61</sup> *Kaskad*, 26. und 27.1.2001.

tauschs von Waren und Dienstleistungen auf russischem Gebiet verletzt«, klagte Gouverneur Jegorow, für den der Beginn seiner Amtszeit kaum schlechter hätte verlaufen können. Faktisch sei das Gebiet damit »in den Rang eines auswärtigen Staates« gerückt.<sup>62</sup>

Daß die Liquidierung der Vergünstigungen dennoch vorerst ausgesetzt wurde, verdankt Kaliningrad einem erfolgreichen Blitzbesuch des Gouverneurs bei Präsident Putin und Spitzenvertretern der Regierung. Diese übten entsprechenden Einfluß auf die Generalstaatsanwaltschaft aus, um das staatliche Zollkomitee zur Revision seiner Entscheidung zu veranlassen.<sup>63</sup> Das chaotische Hin und Her kann sicher kein Modell für die Zukunft abgeben.

### Neujustierung der SWZ: Moskauer und Kaliningrader Versionen

Vor diesem verwirrenden, unberechenbaren Hintergrund werden gelegentlich Vorschläge lanciert, Kaliningrad in den europäischen Wirtschaftsraum einzubeziehen – sei es in Form einer Assoziierung oder der Konstituierung einer Freihandelszone EU–Rußland. Solche Konzepte sind unrealistisch, da sie die wettbewerbsschwache Produktion Kaliningrads zerstören und von Moskau aus Furcht vor einer Dynamik in Richtung Separatismus kaum akzeptiert würden. Kaliningrad könne nicht schneller als das gesamte Land in enge Beziehungen zur EU treten, betonte mit Nachdruck G. Gref, der als Minister für Wirtschaftsentwicklung und Außenhandel auch für die Neudefinition der Sonderwirtschaftszone zuständig ist: »Die Region wird sich in derselben Geschwindigkeit mit der Europäischen Union integrieren wie das gesamte Rußland.«<sup>64</sup> Sinnvoller ist eine Neudefinition und Neujustierung der SWZ durch die Verantwortlichen in Moskau und Kaliningrad, denn sie bilden die Voraussetzung für den Zufluß auswärtiger

Investitionen, insbesondere aus der EU. Die Vorstellungen hierzu sind freilich recht unterschiedlich.

Die Vertreter Kaliningrads suchen die SWZ in ihrer heutigen Form für die kommenden zehn Jahre zu fixieren, das heißt so lange, »bis wir uns den neuen Gegebenheiten mit unseren Nachbarn Litauen und Polen angepaßt haben.«<sup>65</sup> In ihrem Optimismus, die Mängel in ihrem Funktionsmechanismus unter der neuen Führung beseitigen zu können, vertreten einige unter ihnen sogar die These, das Gebiet könne sich zum »Experimentierfeld für politische und ökonomische Neuerungen« in ganz Rußland entwickeln.<sup>66</sup> Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang einer der Gründe, die für den Abschluß eines Spezialabkommens über Kaliningrad im Rahmen des Partnerschaftsvertrags angeführt werden: Angesichts des Vorrangs internationaler Verträge vor der nationalen Gesetzgebung würde damit der Gefahr vorgebeugt – heißt es in Kaliningrad –, daß Moskau kurzfristige Gesetzesänderungen vornehmen könnte, die das Gebiet im Hinblick auf Steuern und Zölle benachteiligen.<sup>67</sup> Diese Überlegung ist sicher berechtigt, wenn man bedenkt, daß Moskau durch willkürliche Änderungen der Gesetzgebung zur SWZ potentielle Investoren verunsichern würde. Zugleich blendet die Kaliningrader Kritik am Zentrum jedoch aus, daß die frühere Gebietsverwaltung durch Unberechenbarkeit, Inkompetenz und Korruption selbst viel dazu beigetragen hat, gerade ausländische Investoren von einem Engagement in der Region abzuschrecken.

Die Moskauer Zentrale hat der SWZ mittlerweile zwar, wie vom Gebiet gewünscht, eine Bestandsgarantie bis zum Jahr 2010 gegeben. Damit leistete sie einen wichtigen Beitrag zu der von Investoren geforderten Verstetigung und Berechenbarkeit der Rahmenbedingungen. Zugleich jedoch schlägt sie in ihrem Regierungskonzept vom März 2001 aufgrund der bisherigen negativen Erfahrungen eine Reihe einschneidender Korrekturen formalen und inhaltlichen Charakters

<sup>62</sup> Kaliningrad nikuda ne uchodit [Kaliningrad macht sich nirgendwohin davon], Interview mit Rossijskaja gazeta, 22.3.2001.

<sup>63</sup> Vgl. G. *Ijapunova*, Rynki i Finansy. Genprokuratura vernula Kaliningrad v zonu [Märkte und Finanzen. Die Generalstaatsanwaltschaft hat Kaliningrad wieder zur Zone gemacht], in: Kommersant-Daily, 27.2.2001.

<sup>64</sup> Nach O. *Sazonova*, Poletaja nad Kaliningradom. German Gref posovetoval ne bežat' v ES vpered parovoza [Im Flug über Kaliningrad. German Gref rät, nicht schneller als die Lokomotive in die EU zu eilen], in: Vek (Moskau), 16.3.2001.

<sup>65</sup> »Wir brauchen das reiche Europa«, Interview mit Gouverneur Jegorow, in: Der Spiegel (Hamburg), 12.3.2001, S. 152.

<sup>66</sup> So Vizegouverneur W. Nikitin während einer Parlamentsanhörung der Gebietsduma, in: Dmitrja Donskogo, (10.2.2001) 6, S. 3. Ähnlich sprach Ministerpräsident Kassjanow von der Chance Kaliningrads, »zum Muster für die Anwendung von Marktmethode in der Wirtschaft« zu werden; siehe F. *Emčenko*, Kaliningrad – gorod našenskij [Kaliningrad ist unsere Stadt], in: Trud, 23.3.2001.

<sup>67</sup> So der Experte G. Fjodorow sowie interessanterweise auch A. Kusnezow, der Vertreter des russischen Außenministeriums in Kaliningrad; ebd.

vor. Was das Formale angeht, so beschloß die Regierung, zur Politik des »einen Fensters« mit dem Charakter einer Investitionsförderungsagentur überzugehen: Wird ein Projekt angemeldet, so tritt an die Stelle der Vielzahl von Behörden eine einzige, von den Föderationsorganen bestellte Expertenkommission, die das Projekt begutachtet und über seine Realisierung befindet. Das gleiche gilt für die Prozeduren der Registrierung eines Projekts – sie erfolgt an einer einzigen territorialen Registrationsstelle, die ihrerseits die betroffenen Ämter informiert. Schließlich verkündete die Regierung Neuerungen auf einem Feld, das Investoren besonders genervt und der Korruption Tür und Tor geöffnet hatte: die Überprüfung der Unternehmen und Organisationen durch behördliche Kontrollorgane (gemeint sind unter anderem Feuerpolizei, Gesundheitspolizei, Baupolizei). Hinfort sollen sie durch sämtliche Kontrollorgane gleichzeitig, höchstens einmal jährlich und nicht länger als eine Woche lang überprüft werden. Schließlich soll eine zwischenbehördliche Kommission des Gebiets gebildet werden mit dem Ziel, »die administrativen Barrieren bei der Entwicklung des Unternehmertums zu beseitigen.«<sup>68</sup>

Die zielgerichteten verwaltungstechnischen Erleichterungen für Investoren könnten der Kaliningrader Wirtschaft starke Impulse geben – vorausgesetzt, sie würden tatsächlich in die Praxis umgesetzt. Interessanterweise ließ sich Minister Gref bei der Neuausrichtung der SWZ von den Erfahrungen in den chinesischen Sonderwirtschaftszonen leiten. Während eines Besuchs der Zone Pudong bei Shanghai zeigte er sich besonders beeindruckt von der »Ein-Fenster«-Konzeption, bei der allein die Spitze der Zonenverwaltung über die Registration entscheidet (innerhalb von 30 Tagen) und den Investoren damit den mühsamen Gang durch die Instanzen erspart. Hinzu kommt: Sämtliche Vergünstigungen beziehen sich auf das konkrete Projekt, und zwar lediglich auf dessen konkrete Investitionstranche. Im übrigen gewähren die Chinesen Privilegien nur dann, wenn sie deren Verwendung auch tatsächlich kontrollieren können.<sup>69</sup>

Die Maßnahmen zur Effektivierung der SWZ, die dem Konzeptpapier der Regierung zufolge demnächst auf die RF insgesamt Anwendung finden sollen, klingen durchaus einleuchtend. Weniger überzeugend

<sup>68</sup> Regierungsdokument. Vgl. auch: Kaliningrad soll zu einer Ausfuhrzone werden, in: vwd-Rußland (Eschborn), (8.6.2001) 109, S. 3.

<sup>69</sup> Vgl. V. Žukov/K. Smirnov, Germana Grefa postavili k stenke [German Gref an die Mauer geführt], in: Kommersant-Daily, 12.3.2001.

dagegen ist die von Moskau angestrebte *inhaltliche* Gestaltung der SWZ als »Zone exportorientierter Produktion«, ausgerichtet vor allem auf die europäischen Märkte. Begründet wird dieser Ansatz im Regierungsdokument, das sich auch hier von den chinesischen Erfahrungen inspirieren läßt, unter anderem mit den Vorzügen, die Kaliningrad im Vergleich zu den entwickelten europäischen Ländern, zu den Ländern mit einer Übergangsgesellschaft und zu den russischen Regionen zugeschrieben werden. Dazu zählt das Dokument unter anderem die relative Nähe zu den Ländern Europas – absolut wie auch im Vergleich zu den übrigen russischen Regionen –, das hochqualifizierte und zugleich billige Arbeitskräftepotential des Gebiets sowie die im Vergleich zu den europäischen Ländern preisgünstige Elektroenergie.<sup>70</sup>

## Neujustierung der SWZ: Vorschläge der EU

Unter mehreren Aspekten scheint das Entwicklungsmodell einer »Zone exportorientierter Produktion« für Kaliningrad jedoch fragwürdig. Zum einen verengt es den Blick auf den traditionellen Produktionsbereich und vernachlässigt solche Sektoren, die die Stärke Kaliningrads als Bindeglied zwischen Rußland und Europa ausmachen könnten: Telekommunikation, Finanz- und Versicherungswesen, Dienstleistungen, Verkehrsinfrastruktur, Tourismus. Zum anderen ist keineswegs sicher, ob die Arbeitskräfte des Gebiets nach dem rapiden Verfall der lokalen Industrie flächendeckend tatsächlich noch jene hohe Qualifikation aufweisen, die das Regierungsdokument unterstellt. Und schließlich: Westliche Unternehmer sind zwar durchaus an industriellem Engagement in der Region interessiert, wie BMW exemplarisch demonstriert. Dies geschieht jedoch primär mit Blick auf die Eroberung der *russischen* Märkte und weniger, wie im Regierungsdokument vorgesehen, auf die europäischen Märkte.

Aus der Sicht der EU wäre die Verengung der SWZ auf eine »Zone exportorientierter Produktion« daher wenig sinnvoll. Gewiß exportiert Kaliningrad noch immer 70% seiner Produkte nach Rußland. Dennoch hat das Gebiet eine Zukunft vor allem als Ort von Kommunikation und Dienstleistungswesen im Ostseeraum. Doch auch sonst steht die EU der SWZ in ihrer

<sup>70</sup> Regierungsdokument. Vgl. auch Zona, orientirovanaja na eksport [Eine exportorientierte Zone], Interview mit G. Gref, in: Kommersant-Daily, 2.4.2001.

jetzigen Form skeptisch gegenüber – ähnlich übrigens wie die Moskauer Zentrale. Zwar sei das Konzept einer Förderung der Wirtschafts- und Investitionstätigkeit mit Hilfe einer SWZ »interessant«, heißt es in der Mitteilung der Kommission. In der Praxis jedoch sei sie niemals operationell gewesen und von der Regierung nur begrenzt unterstützt worden. Auch in Kaliningrad selbst wird übrigens nicht übersehen, daß die SWZ Gefahr läuft, ganz zu verschwinden. Das würde dann geschehen, wenn Kernrußland mit einem WTO-Beitritt seine heute noch bei 30% liegenden Importzölle abschaffen und somit den Hauptvorteil der Zollfreiheit für Kaliningrad beseitigen müßte.<sup>71</sup>

Auf diesem Felde besteht vor diesem Hintergrund somit erheblicher Klärungsbedarf zwischen beiden Seiten. Soviel jedenfalls ist sicher: Ohne massive Modernisierungsinvestitionen würde Kaliningrad nach dem EU-Beitritt von Polen und Litauen aufgrund der Wettbewerbsschwäche seiner Produkte, seines unterentwickelten Finanz- und Dienstleistungswesens und seiner veralteten Infrastruktur unter den Einflüssen der Marktkräfte fast unvermeidlich in noch tiefere Depression verfallen. Da die notwendigen Investitionen weder von der Moskauer Zentrale noch von Kaliningrad selbst in ausreichendem Maße bereitgestellt werden können, ist hier vor allem die EU gefordert, wobei auch die einschlägigen Internationalen Finanzinstitutionen herangezogen werden könnten.

Ziel einer solchen Politik, die auf eine Teilintegration Kaliningrads in den europäischen Wirtschaftsraum hinausliefe, sollte die Förderung einer Mischung aus wettbewerbsfähigen Teilen überkommener Anlagen und zukunftsorientierter Sektoren sein. Eine Reihe entsprechender Anregungen hierfür gibt die Mitteilung der Kommission. Danach können Personen aus Verwaltung und Wirtschaft Kaliningrads an den von Tacis finanzierten Ausbildungsprogrammen teilnehmen, »mit denen zur Entwicklung von Marktinstitutionen wie Banken, Versicherungs- und Finanzdiensten beigetragen wird«. Ferner kann örtliches Führungspersonal eingeladen werden, Ausbildungsprogramme in Unternehmen der EU zu besuchen. Schließlich wird Tacis ein Amt für Regionalentwicklung in Kaliningrad unterstützen, »das bei der Förderung von Handel und Investitionen im Gebiet eine bedeutende Rolle übernehmen könnte«.

Aus der Sicht der EU setzt eine erfolgreiche Umsetzung dieser Aspekte eines Abkommens EU–Rußland im Rahmen des Partnerschaftsvertrags allerdings die

Erfüllung von zwei wichtigen Bedingungen voraus, die auch für Rußland allgemein gelten. Gemeint ist zum einen die zielgerichtete Fortführung wichtiger Strukturreformen, insbesondere in den Bereichen berechenbare Steuergesetzgebung, Möglichkeit zum Erwerb von Grund und Boden, faire und effiziente Durchsetzung der Rechtsvorschriften (z.B. zum Schutz der Rechte von Anteilseignern und Investoren sowie im Hinblick auf Konkurs, Rechnungsprüfung und Rechnungslegung).<sup>72</sup> Sehr deutlich und prägnant formulierte dies Finnlands Außenminister Tuomioja mit Blick auf Kaliningrad so: »Rußland hat sich verpflichtet, seine Gesetzgebung an die europäischen und internationalen Normen und Standards anzupassen. Niemand drängt Rußland seine Gesetzgebung auf. Die Wahl über seine Rolle im zukünftigen Europa liegt bei Rußland: die Wahl nämlich, ob es den europäischen Weg einschlägt oder ob es nationale Lösungen anstrebt.«<sup>73</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die von der Putin-Administration in Moskau und dem neuen Jegorow-Team in Kaliningrad ausgehenden Anstöße Wirkung zeigen.

Mindestens genauso wichtig für massives Wirtschaftengagement der EU in Kaliningrad ist schließlich die Realisierung von »good governance« vor Ort, das heißt das Vorhandensein funktionierender, transparenter und berechenbarer Institutionen sowie einer kompetenten, effizienten und unbestechlichen Administration. Tatsächlich wäre es für die EU (und auch für Moskau) problematisch gewesen, sich mit einer Gebietsführung zu verständigen, wie sie bis zu ihrer Abwahl im November 2000 amtierte. Sie erwies sich in einem Maße als unfähig, daß sich selbst die EU-Kom-

<sup>72</sup> So die Mitteilung. Im Hinblick auf Grund und Boden wird von hochrangiger Seite Kaliningrads inzwischen erwogen, Kauf und Verkauf teilweise freizugeben; vgl. *Chopeckij/Fedorov*, Kaliningrad, S. 320. Dem steht allerdings die jüngste Bestimmung der Staatsduma entgegen, wonach ausländische Staatsbürger »Grundstücke, die sich an der Grenze und in anderen Gebieten der Russischen Föderation befinden und deren Register vom Präsidenten erstellt wird, nicht als Eigentum besitzen dürfen«, nach: Interfax, 16.7.2001. Bislang ist unklar, ob sich dieser in zweiter Lesung verabschiedete Gesetzesakt auf ganz Kaliningrad oder nur auf Teile des Gebiets bezieht und ob Ausnahmen möglich sind. Sollten Ausländer auch in Zukunft vom Erwerb von Grund und Boden ausgeschlossen sein, so würde sich dies auf ihre Bereitschaft zu Investitionen gewiß negativ auswirken.

<sup>73</sup> Die Ostsee – eine Region der europäischen Zusammenarbeit, Rede auf der Konferenz »Rußland, das Kaliningrader Gebiet und der Ostseeraum« vom 8./9.2.2001 in Kaliningrad, nach dem Manuskript.

<sup>71</sup> So A. Kuznecov, in: Straž Baltiki (Kaliningrad), 19.9.2000.

mission in ihrer Mitteilung nicht scheute, offen von jeglichem Mangel an Transparenz, von autokratischem Gehabe und von Inkompetenz zu sprechen.

So gesehen bietet nicht nur die politische Großwetterlage Rußland-EU ein Fenster der Gelegenheit für die Zukunft Kaliningrads, sondern auch die gegenwärtige politische Konstellation in der Region: Der neue Gouverneur gilt als kompetent, unbestechlich und proeuropäisch und genießt darüber hinaus das volle Vertrauen Moskaus. Auch die neue Gebietsduma sendet konstruktive Signale, indem sie verkündete, sich für »institutionell-rechtliche Maßnahmen zur Erhöhung der finanziellen und ökologischen Transparenz der Kaliningrader Wirtschaft« einzusetzen und sie zugleich »liberaler und besser kontrollierbar zu gestalten«. <sup>74</sup> Allerdings muß vorerst offenbleiben, über wieviel Spielraum die regionalen Machthaber nach den Rezentralisierungsbeschlüssen des Sicherheitsrats vom Juli 2001 noch verfügen.

## Verbesserung der Infrastrukturen

Eine Lösung der zentralen Problembereiche »Status Kaliningrads«, »grenzüberschreitender Personen- und Warenverkehr, »Neuausrichtung der SWZ« böte günstige Perspektiven für Einvernehmen über eine Reihe weiterer Aspekte der Zukunft Kaliningrads. Stichwortartig seien hier die wichtigsten unter ihnen genannt.

*Energieversorgung.* Kaliningrad bezieht seinen Strombedarf heute überwiegend aus Rußland über ein gemeinsames Stromnetz durch Litauen. Da Wilna einen Verbund mit dem mitteleuropäischen Elektrizitätsnetz ins Auge faßt, das an das Hauptstromnetz der EU angeschlossen ist, erwägt Moskau den Bau eines zweiten, erdgasgespeisten Elektrokraftwerks in Kaliningrad. Der Sicherheitsrat hat diese Absicht auf seiner Sitzung vom 26. Juli 2001 ausdrücklich bestätigt. Die von der EU angebotene Möglichkeit, auch Kaliningrad in das mitteleuropäische Stromnetz einzuschließen, ist aus russischer Sicht zu teuer und wegen Transitabhängigkeit von den baltischen Staaten zu unsicher. Die Bildung des vor allem von Rußland gespeisten Elektroverbundes »Baltischer Ring«, an dem sämtliche Staaten der Ostseeregion einschließlich Kaliningrad partizipieren sollen, ist vorerst nur eine Vision.

Immerhin griff Moskau den Vorschlag der EU-Mitteilung auf, »im Rahmen von Tacis eine Studie des

Energiebedarfs, des Energiepotentials und der möglichen Szenarien durchzuführen, um unter anderem die Durchführbarkeit einer Stromerzeugung im Kaliningrader Gebiet, eine alternative Stromversorgung und Möglichkeiten des Stromaustauschs zu untersuchen«. Hier sollten im Rahmen des geplanten Abkommens und eingebettet in den Partnerschaftsvertrag einvernehmliche Regelungen möglich sein.

*Verkehrsverbindungen.* Ganz wichtig wären Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als wichtige Voraussetzung für die Anbindung Kaliningrads an die Transeuropäischen Netze (TEN) und deren Nebenlinien. Geschieht dies nicht, läuft das Gebiet Gefahr, für das Netzwerk der gesamteuropäischen Verkehrskorridore eher zur Sackgasse zu werden als zum Knotenpunkt von Außenhandelsflüssen und Transportverbindungen. Tatsächlich benutzen Finnen und Balten auf dem Weg nach Westeuropa heute normalerweise die Via Baltica des Korridors 1 (Helsinki-Tallinn-Riga-Kaunas-Warschau), umgehen dabei Kaliningrad im Osten und vermeiden somit die Via Hanseatica (Riga-Kaliningrad-Danzig).

Zwar hat die EU im Rahmen von Tacis bereits eine Strategie für den multimodalen Verkehr für das Gebiet finanziert – eine Strategie, die die Verantwortlichen in Kaliningrad begrüßen und durch ein Komplexprogramm Tacis/Phare/Interreg ausweiten möchten. <sup>75</sup> Das Problem ist nur: Normalerweise muß jedes Land für die EU-konforme Modernisierung seiner europäischen TEN-Abschnitte selbst aufkommen. Angesichts der finanziellen Engpässe in Moskau und Kaliningrad dürfte dies jedoch erhebliche Probleme aufwerfen. So könnte die Idee, die TEN-Netze weiter auszubauen und damit Kaliningrad über sie besser mit seiner Außenwelt zu verknüpfen, de facto sogar zu einer stärkeren Isolierung des Gebiets führen.

*Umweltschutz.* Besonders dringend sind Lösungen für die Probleme im Umweltbereich: Nach St. Petersburg trägt Kaliningrad mit seinem Haus- und Industrieabfall am meisten zur ökologischen Zerstörung im Ostseeraum bei. Die Abwässersysteme beispielsweise stammen noch aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Da von den Folgen mehr oder weniger sämtliche Ostseeanrainer betroffen sind, fördert die EU schon heute verschiedene Projekte für lokale Wasseraufbereitungsanlagen und grenzübergreifende Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität an den Grenzen Kaliningrads zu Litauen und Polen.

<sup>74</sup> Empfehlungen der Gebietsduma, zitiert nach der Drucksache.

<sup>75</sup> Egorov auf dem Außenministertreffen der »Nördlichen Dimension« in Luxemburg.



Denn – heißt es in der EU-Mitteilung – »eine saubere Ostsee würde allen Ostseeanrainern zugute kommen und sollte zu einem Schwerpunkt der regionalen Zusammenarbeit erklärt werden«.

Weitere klärungsbedürftige Bereiche wären die nichtdiskriminierende Behandlung der im Kaliningrader Gebiet beheimateten Fischereiflotte im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, die freie Navigation für polnische Schiffe im Frischen Haff und andere Aspekte der praktischen Zusammenarbeit.

## Die EU und Kaliningrad: Was tun?

Vor diesem Hintergrund sind alle Beteiligten – Rußland, die sich erweiternde EU und Kaliningrad selbst – zu innovativem, flexiblem Handeln aufgerufen. Angesichts des extrem komplexen Wandels in Kaliningrad in nur zehn Jahren – von der totalen Abgeschlossenheit als Militärbastion hin zu immer größerer Offenheit gegenüber seiner Außenwelt als »Region der Zusammenarbeit« im Ostseeraum – ist dies gewiß ein schwieriger Prozeß. Daher ist noch keineswegs ausgemacht, ob Kaliningrad tatsächlich die Funktion einer »Pilotregion« spielen kann oder ob es zur »doppelten Peripherie« absinken wird.

Nur soviel ist sicher: Weder läßt sich das Problem Kaliningrad aussitzen – angesichts des geopolitischen Wandels würde dies die Probleme eher verschärfen –, noch können sich die EU und Rußland mit dem Argument heraushalten, es sei Sache des jeweils anderen, den Knoten Kaliningrad zu lösen. Derlei Ansichten sind auf beiden Seiten noch immer anzutreffen: Weshalb soll sich die EU um Kaliningrad kümmern und das Gebiet materiell fördern, wo dies doch Aufgabe Moskaus ist, heißt es gelegentlich im Westen. Und umgekehrt kann man in Moskau hören: Was gehen uns die Folgen der EU-Erweiterung für Kaliningrad an? Soll doch Brüssel für die Schäden aufkommen, die dem Gebiet daraus entstehen.

Die hier vertretene Position versucht demgegenüber zu zeigen, daß Kaliningrad kein eng regional begrenztes Problem ist: So oder so werden die Entwicklungen in dem Gebiet in wachsendem Maße den gesamten Ostseeraum sowie die künftigen Beziehungen EU–Rußland beeinflussen. Darüber hinaus sollte gezeigt werden, daß sich Chancen für das Entwicklungsprojekt Kaliningrad nur dann eröffnen, wenn sich *beide* Seiten im Sinne tatsächlicher Partnerschaft auf den Feldern ihrer jeweiligen Kompetenzen und Möglichkeiten gemeinsam und gezielt engagieren.

Besonders deutlich wird diese Notwendigkeit am Beispiel der SWZ: Synergetische Effekte werden sich nur dann einstellen, wenn Konzept und Praxis beider Seiten ineinandergreifen. Insbesondere das Moskauer Zentrum verhält sich hier in der Substanz noch zögerlich, wiederholt altbekannte Positionen – etwa mit Blick auf die Visafreiheit und »Korridorlösungen« – und läßt konstruktive Vorschläge der EU-Mitteilung unbeantwortet.

Auch in dem Regierungsprogramm zur Entwicklungsstrategie vom März 2001 wird ein tragfähiges Gesamtkonzept als Antwort auf die EU-Konzeption nicht sichtbar. Nach wie vor spielen entwicklungs-hemmende Faktoren eine wichtige Rolle: widerstrebende Interessen konkurrierender Regionen und Wirtschaftsgruppen, fiskalisches Interesse an Steuereinnahmen und möglichst wenig Ausgaben für das Gebiet, Mißtrauen gegen regionale Eigenständigkeit und Entwicklung, schließlich wohl auch der Wert Kaliningrads als militärstrategisches Faustpfand vor dem Hintergrund einer NATO-Erweiterung in den baltischen Raum hinein.

So bleibt abzuwarten, ob die erwähnten Anstöße des Sicherheitsrats vom Juli 2001 tatsächlich zur Konzipierung und Umsetzung des »Komplexen Entwicklungsprogramms für das Kaliningrader Gebiet bis zum Jahr 2010« führen werden, das Regelungen zur Effektivierung der Sonderwirtschaftszone einschließt. Immerhin wurde das Gref-Ministerium für Wirtschaft und Außenhandel beauftragt, eine umfassende Inventur der ökonomisch-sozialen Lage des Gebiets vorzunehmen und bis Ende 2001 ein Programm vorzulegen, das »nicht thesenartig, sondern ganz und gar konkret« gefaßt sein soll.<sup>76</sup>

Angesichts des Scheiterns der früheren Programme für Kaliningrad unter Jelzin sind Zweifel angebracht, ob der Moskauer Führung diesmal der große Wurf gelingt: »Es wurde entschieden, die Frage zu entscheiden«, heißt es dazu in einem von Skepsis und Sarkasmus geprägten Beitrag der lokalen Presse.<sup>77</sup> Jedoch ist auch nicht auszuschließen, daß die pragmatische und erfolgsorientierte Putin-Administration ihre eigenen Absichtserklärungen ernster nimmt als ihre Vorgängerin und die inneren und äußeren Voraussetzungen für einen Aufschwung des Gebiets zu schaffen sucht. Da die Führung in Moskau in ihren Außenbeziehun-

<sup>76</sup> Vgl. *Andrušenko/Solov'ev*, Kaliningrade budet.

<sup>77</sup> A. *Ostachov*, Rešeno najti rešenje! [Es wurde entschieden, die Frage zu entscheiden!], in: Kaliningradskaja pravda, 28.7.2001.

gen inzwischen tendenziell der europäischen Richtung Vorrang einräumt, gibt es gute Gründe dafür, daß sie an einer Lösung des Komplexes »Kaliningrad« als wichtigem Test auf die Fähigkeit zu einvernehmlichen Regelungen und praktischer Zusammenarbeit mit der EU interessiert ist.

Die EU ihrerseits sollte die grundsätzliche Dialogbereitschaft der Moskauer Führung nutzen und dieser im Vorfeld des Übergangs zu eigentlichen Verhandlungen durch Profilierung der Brüsseler Kaliningrad-Strategie Anreize zu realistischem und umfassendem Antwortverhalten bieten. Wie könnten weitere Schritte der EU zur Verzahnung der Kaliningrad-Initiativen aussehen? Dazu einige Hinweise und Anregungen:

- In stärkerem Maße als bisher sollte die EU Moskau die Vorteile einer Stabilisierung der Lage in Kaliningrad und seiner Teilintegration in den europäischen Wirtschaftsraum vor Augen führen. Dabei sollte nicht zuletzt eine enge Verzahnung gemeinsamer Projekte und Expertengruppen dokumentieren: Hier handelt es sich um die Realisierung des Pilotprojekts Kaliningrad als konkreten Test auf die Partnerschaft EU–Rußland, nicht aber um eine westliche Strategie zur schleichenden Annexion des Gebiets. Verdächtigungen dieser Art werden nicht durch passives Verhalten ausgeräumt, sondern durch eine zukunftsgerichtete Zusammenarbeit vor Ort.
- Die EU sollte sich aus den Diskussionen um das sensitive Problem des künftigen Status Kaliningrads heraushalten – dessen Definition ist allein Sache Moskaus. Zugleich sollte sie jedoch an Moskaus Bereitschaft appellieren, dem Gebiet jene Spielräume für autonome Kommunikation mit seiner Außenwelt zu gewähren, auf die es aufgrund seiner geographischen Lage angewiesen ist. Eine starke Repräsentanz Moskaus zur Kontrolle von Transparenz und Berechenbarkeit politischer und wirtschaftlicher Abläufe in Kaliningrad steht dazu nicht in Widerspruch, kann sogar von Nutzen sein. Gerade Kooperation, regionale Netzwerke und Öffnung in den Ostseeraum können die Entwicklung Kaliningrads fördern und damit möglichen separatistischen Tendenzen vorbeugen: Regionalisierung und internationale Kooperation gleichsam als wirksame Instrumente eines präventiven politischen und wirtschaftlichen Stabilitätskurses. Dies setzt allerdings voraus, daß auch die EU ihre Strategie zur Einbeziehung Kaliningrads in die regionalen Netzwerke und Kommunikationsströme weiterentwickelt.
- Logische Konsequenz der Aufforderung zu weiterer Öffnung des Gebiets in den Ostseeraum hinein ist

die Bereitschaft der EU, mit ihrer Erweiterung nach Osten das Grenz- und Visaregime im Rahmen von Schengen so zu gestalten, daß die Menschen diese Chance auch wahrnehmen können. Die Union hat hierzu, wie wir sahen, bereits eine Reihe wichtiger Vorschläge gemacht. Zu überlegen wären zusätzliche Erleichterungen für Bewohner Kaliningrads beim Grenzübertritt nach Polen und Litauen sowie später in den gesamten EU-Raum. Ein Beispiel wäre die Visaerteilung an der Grenze: Die Kontrolle an den 23 Grenzübergangsstellen kann mit den heutigen technischen Möglichkeiten, zu deren Umsetzung die EU verstärkt beitragen will, in der Regel rasch und sicher durchgeführt werden.<sup>78</sup> Im Personentransitverkehr durch Litauen könnte auf einer zentralen Schiene ein visafreier Non-stop-Durchgang erwogen werden – ähnlich wie vor der deutschen Vereinigung im Verkehr zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin durch die DDR. Als Maximallösung wäre zu erwägen, die Auslandspässe der Bewohner Kaliningrads mit einem entsprechenden Vermerk zu versehen, der ihnen den visafreien Transit nach Kernrußland sowie den visafreien Zugang nach Polen und Litauen ermöglicht. Allerdings müßte gewährleistet sein, daß die betreffenden Personen seit mindestens fünf Jahren ihren Wohnsitz in Kaliningrad haben.

- Eine Einengung des Problems Kaliningrad auf den Komplex Visa- und Grenzregime, wie sie bisher von Moskau vorgenommen wird, ist wenig hilfreich. Gewiß bildet die Lösung in diesem sensitiven Bereich eine zentrale Voraussetzung für eine Teilintegration des Gebiets in die Wirtschaftsprozesse des Ostseeraums, doch reicht sie für eine tatsächliche Wende nicht aus. Eine wichtige Aufgabe für die EU liegt daher darin, dem russischen Partner vor Augen zu führen: Die Teilintegration kann nur dann gelingen, wenn Moskau zugleich eine stabile, berechenbare Strategie für Kaliningrad entwickelt und daraus folgend klare Signale über Art und Umfang seines künftigen politischen, wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Engagements in dem Gebiet sendet.

<sup>78</sup> Vorerst nicht zu verwirklichen ist die Visaerteilung durch eine EU-Behörde in Kaliningrad, was als Ausdruck der einheitlichen Visapolitik der Union durchaus seine Logik hätte. Solange der Bereich Inneres und Justiz jedoch noch nicht vergemeinschaftet ist, kann die EU zwar die Modalitäten der Visapolitik definieren, doch liegt deren Ausführung weiterhin bei den Einzelstaaten.

- Eine wichtige Rolle bei der Förderung von Handel und Investitionen könnte das Tacis-Amt für Regionalentwicklung spielen, das im Januar 2001 in Kaliningrad gegründet wurde. Jedoch sollte die EU ihre Wirtschaftsförderung gegenüber Kaliningrad nicht als einseitiges Unterstützungsprogramm anlegen, sondern als gemeinsames Entwicklungsprojekt mit Rußland verstehen: Eine Verbesserung der sozial-ökonomischen Lage verspricht vor allem bei gemeinsamem gezieltem Handeln beider Seiten Erfolg. Gleichzeitig sollten die Förderprogramme Tacis, Phare und Interreg besser miteinander verzahnt und die internationalen Finanzinstitutionen stärker in die Projektarbeit einbezogen werden (darunter auch die Europäische Investitionsbank, die sich mit Umweltprojekten erstmals über die Beitrittskandidaten hinaus auch in Rußland engagieren will).<sup>79</sup> Zugleich sollte gegenüber den Verantwortlichen in Moskau und Kaliningrad auch weiterhin darauf gedrungen werden, den legislativen und administrativen Rahmen für die Wirtschaft in Kaliningrad berechenbarer zu gestalten sowie die Normen des Wirtschaftslebens europäischen Standards anzupassen; nur so läßt sich Auslandskapital in das Gebiet locken. Materielle EU-Förderung für Kaliningrad sollte freilich nur Zug um Zug, das heißt in dem Maße und in dem Tempo gewährt werden, wie sich Moskau selbst in dem Gebiet substantiell engagiert. Eine einseitige Unterstützung durch die EU würde in den eigenen Reihen kaum auf Zustimmung stoßen. Zudem würde sie der Moskauer Zentrale wichtige Anreize nehmen, auch ihrerseits in Kaliningrad wirtschaftlich signifikant aktiv zu werden und bei gemeinsam abgestimmten Projekten als Ko-Finanzier aufzutreten.
- Wichtig wäre eine verstärkte Interaktion von EU und Ostseerat zur Intensivierung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen Kaliningrads zu seinen Nachbarn. Dazu gehören Entwicklung und Umsetzung spezifischer multilateraler Projekte in Kaliningrad, zum Beispiel im Hinblick auf Grenzkooperation, Förderung kleiner Unternehmen, Vernetzung der Kaliningrader Staatsuniversität mit Hochschulen der Ostseeregion. Rußland hat bereits Ende 1999 sein Interesse an einer vertieften Zusammenarbeit in praktischen Fragen erklärt und dies

im Juni 2001 bei der Übernahme des Vorsizes im Ostseerat bekräftigt.

- Angesichts der verbreiteten Enttäuschung unter den Eliten und der Bevölkerung Kaliningrads über die als unzureichend empfundene EU-Förderung sollte die Unterstützung für ein symbolisches Projekt erwogen werden, dessen Dringlichkeit von Gouverneur Jegorow und mehreren anderen Politikern des Gebiets betont wurde.<sup>80</sup> Gemeint ist die finanzielle Beteiligung an dem Bau eines TBC-Krankenhauses einschließlich der Lieferung medizinischer Geräte und einschlägiger Arzneimittel. Die Bereitstellung entsprechender EU-Mittel würde in Kaliningrad auf breite positive Resonanz stoßen und seine Eliten von der Ernsthaftigkeit des vorgesehenen EU-Engagements überzeugen. Ein weiteres symbolisches Projekt, bei dem sich Tacis und Phare gut kombinieren ließen, wäre die Rekonstruktion der Königin-Luise-Brücke nach Litauen über den Neman (Memel) bei Sowjetsk (Tilsit). Jegorow zufolge herrscht über die Notwendigkeit einer Lösung dieses als dringlich bezeichneten Problems mit den litauischen Behörden Einvernehmen, doch ist man finanziell auf die Unterstützung der EU angewiesen.<sup>81</sup>
- Die EU sollte ihre Vorstellungen und Konzeptionen zur geregelten Aufrechterhaltung und Intensivierung der grenznahen Zusammenarbeit Kaliningrads mit seinen Nachbarn Polen und Litauen präzisieren und zu Bedingungen gestalten, die denen an anderen EU-Außengrenzen vergleichbar sind; in der EU-Mitteilung finden sie nur marginale Erwähnung. Sonderregelungen zu grenzüberschreitender Kooperation, begleitet von der Förderung grenzübergreifender Entwicklungsprojekte mit Litauen und Polen, könnten der Gefahr entgegenwirken, daß diese wirtschaftlich ohnehin strukturschwachen Gebiete zusätzlich belastet würden. Zugleich könnten Sonderregelungen, insbesondere im Falle Litauens, vorteilhafte Nebeneffekte für die EU mit sich bringen: Die Ansprüche der Beitrittskandidaten auf Strukturhilfe aus Brüssel werden bei günstigen Bedingungen für die grenzüberschreitende Kooperation geringer ausfallen als bei einer faktischen Abschottung der Grenze.

<sup>80</sup> Gespräch mit Egorov am 23.6.2001.

<sup>81</sup> Ebd.; ähnlich der Kaliningrader Oberbürgermeister *Savenko*, Kaliningrad – naša dver' v Evropu, [»Kaliningrad – unsere Tür nach Europa«], in: *Nezavisimaja gazeta*, 19.6.2001.

<sup>79</sup> Dazu R. *Hellmann*, Europäische Investitionsbank: Wie weit geht der Ritt nach Osten?, in: *Europäische Zeitung* (Bonn), (2001) 3, S. 12.

- Intensiviert werden sollten Projekte zur Verbesserung der dramatischen ökologischen Lage in Kaliningrad, etwa im Hinblick auf Modernisierung der Kläranlagen, Rekultivierung von Militärbasen, Verringerung der Schadstoffemission. Hierzu sollten Ostsee-Anrainerstaaten über die Tacis-Förderung hinaus in größerem Umfang auch nationale Mittel bereitstellen. Darüber hinaus wäre zu erwägen, die internationalen Finanzinstitutionen zu verstärktem Engagement in diesem Bereich heranzuziehen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die im März 2001 vom EU-Rat sanktionierte Kreditierung ausgewählter Umweltprojekte im Nordwesten Rußlands, darunter auch in Kaliningrad, durch die Europäische Investitionsbank.<sup>82</sup>
- Nicht in Erwägung gezogen werden sollte die Einrichtung einer Art Investitionsgesellschaft (*investicionno-finansovaja korporacija*) für die regionale Entwicklung, in der nach Vorstellungen Kalinigrader Politiker die russische Regierung, die Gebietsverwaltung und die EU-Kommission als Hauptverantwortliche fungieren.<sup>83</sup> Statt dessen sollte sich wirtschaftliche Förderung auf konkrete Projekte beziehen, die in ihrer Zielgenauigkeit kontinuierlich begleitet und überprüft werden. Gerade die EU verfügt hierfür in ihrer Struktur- und Regionalpolitik über reiche Erfahrungen. In diesem Zusammenhang sollten Vorschläge aus Kaliningrad geprüft werden, eine Ständige Expertengruppe aus Mitgliedern der drei genannten Gremien mit konzeptioneller und kontrollierender Funktion zu bilden.<sup>84</sup> Das erwähnte Tacis-Amt für Regionalentwicklung sowie die Vertretung Kaliningrads in Brüssel könnten die Gruppe bei ihrer Arbeit unterstützen. Zu überlegen wäre darüber hinaus die Bildung einer Task-force für Kaliningrad im Rahmen des Partnerschaftsvertrags mit der Aufgabe, gemeinsam mit russischen Experten Voraussetzungen und Chancen für einen Aufschwung des Gebiets zu sondieren.
- Polen und Litauen haben die EU-Mitteilung zwar begrüßt, auf bestimmten Feldern jedoch spezifische Vorstellungen entwickelt (z.B. in der zentralen Frage des Grenz-, Visa- und Transitregimes sowie bei Regelungen für den kleinen Grenzverkehr).<sup>85</sup> Während Polen in bezug auf die Regelung der grenzüberschreitenden Kommunikation mit Kaliningrad eher restriktive Positionen vertritt, neigt Litauen zu flexiblerem Vorgehen. Um dem Aufkeimen von Frust, Kritik oder gar partiellem Widerstand aus beiden Ländern gegen bestimmte Aspekte des EU-Konzepts von vornherein zu begegnen, sollten sie kontinuierlich in die Kaliningrad-Initiativen der EU eingebunden werden. Denn zum einen sind sie als direkte Nachbarn des Gebiets von den dortigen Entwicklungen am stärksten betroffen. Zum anderen können sie geltend machen, daß die EU keine direkte Verhandlungsvollmacht über den Charakter ihres Grenzregimes hat, solange sie lediglich den Status von Mitgliedskandidaten besitzen, jedoch noch nicht den von Mitgliedern. Eine Abstimmung über die spezifisch Polen und Litauen betreffenden Aspekte könnte im Rahmen der Europaverträge und der Erweiterungsverhandlungen stattfinden. Im Verhältnis zu Rußland könnten, wie in der EU-Mitteilung angeregt, entsprechende Erörterungen unter Beteiligung von Polen, Litauen, EU und Rußland erfolgen.
- Brüssel sollte seine Bemühungen verstärken, die politisch Verantwortlichen und die Bürger Kaliningrads besser über die Folgen der EU-Erweiterung zu informieren und damit einer »Gefährdung durch Unwissenheit« entgegenzuwirken.<sup>86</sup> Durch die sichtbaren Erfolge bei den direkten Nachbarn werden in Kaliningrad unrealistische Hoffnungen auf die Fördermöglichkeiten der EU geweckt. Denn das Wissen darüber, daß man als Teil Rußlands nicht in den Genuß einer den Beitrittskandidaten vergleichbaren Förderung kommen kann, ist entweder tatsächlich nicht vorhanden oder wird verdrängt. Letzteres läßt auf ein Zugehörigkeits-

<sup>82</sup> Vgl. dazu Council Report to the European Council on the Implementation of the Common Strategy of the European Union on Russia, in: *euro-east* (Juni 2001) 100, S. 32–36 (34f).

<sup>83</sup> Vgl. hierzu im einzelnen *Chlopeckij/Fedorov*, Kaliningrad, S. 320ff und S. 652.

<sup>84</sup> Vgl. die Empfehlungen der Gebietsduma vom 16.2.2001, nach der Drucksache; siehe auch *Chlopeckij/Fedorov*, Kaliningrad, S. 323, sowie *Smorodinskaja*, Kaliningradskij ěksklav, S. 77f.

<sup>85</sup> Vgl. *W. Zajaczkowski*, Poland and the Kaliningrad Region: The Present and Future Prospects for Cooperation, in: *Baxendale/Dewar/Gowan*, The EU & Kaliningrad, S. 151–156, sowie *V. Usackas*, Lithuania and Kaliningrad: Building a Partnership for the New Europe, ebd., S. 143–150.

<sup>86</sup> So *A. Kusnezow*, Rede auf dem Parlamentariertreffen der Kieler Woche, in: *Kieler-Woche-Gespräch »Die Nördliche Dimension – Signal für eine neue Partnerschaft zwischen der EU und Rußland«*, Kiel 2000, S. 8.

gefühl zum europäischen Westen schließen, das das mangelnde EU-Engagement als ungerechtfertigte Zurücksetzung und Nichtanerkennung der Zugehörigkeit empfindet. Ausgangspunkte für eine Korrektur dieses Bildes und für eine Vermittlung der Chancen für ein Pilotprojekt Kaliningrad wären unter anderem das EU-Informationsbüro in Kaliningrad, die Unterstützung der vom Ostseerat geförderten Euro-Fakultät der Universität Kaliningrad, die Förderung europabezogener Veranstaltungen in Institutionen und Organisationen gesellschaftspolitischer Bildung, darunter insbesondere auch im Deutsch-Russischen Haus. Diese in Kaliningrad geschätzte und von Moskau akzeptierte Institution sollte in ihrer Arbeit einen stärkeren Akzent auf die europäische Dimension setzen und sich noch intensiver auf die Bedürfnisse der Bevölkerung vor Ort ausrichten, beispielsweise mit Blick auf Berufsausbildung, Sprachenvermittlung und kulturellen Austausch.

Im Juni 2001 ist im Zuge Konferenz des Ostseerats in Hamburg der Vorsitz dieser Organisation turnusmäßig von Deutschland für ein Jahr auf Rußland übergegangen. Bei dieser Gelegenheit unterstrich Außenminister Iwanow das Interesse Moskaus, das Potential regionaler Kooperation für den Aufbau eines einheitlichen Europa zu nutzen. Nicht zufällig legte er in diesem Kontext einen besonderen Akzent auf das Problem Kaliningrad und äußerte die Erwartung, daß der Ostseerat seinen Beitrag zur Realisierung der internationalen Zusammenarbeit mit dem Gebiet leisten werde.<sup>87</sup> Die Tatsache, daß gerade *Kaliningrad* einvernehmlich zum Veranstaltungsort für das Außenministertreffen anlässlich des zehnjährigen Gründungsjubiläums des Ostseerats im März 2002 bestimmt wurde, ist ein positives Zeichen. Sie signalisiert eine Verpflichtung zu erfolgsorientiertem Handeln und die grundsätzliche Bereitschaft, auf dem Kompromißwege dem eingängigen Schlagwort von der »Pilotregion Kaliningrad« Substanz zu verleihen.

<sup>87</sup> Siehe M. Benen'kaja, *Rossija stala predsedatelem v Baltii*, [Rußland hat den Vorsitz im Ostseeraum übernommen], in: *Nezavisimaja gazeta*, 8.6.2001.

## Literaturhinweise

### Dokumente und Materialien

- Commission of the European Communities* (Hg.), *The Northern Dimension*; [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm)
- Communication from the Commission to the Council: The EU and Kaliningrad; [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/doc/com2001\\_0026en01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026en01.pdf);
  - deutsche Version: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Hg.), Mitteilung der Kommission an den Rat. Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/doc/com2001\\_0026de01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/com2001_0026de01.pdf)
- Council Report to the European Council on the Implementation of the Common Strategy of the European Union on Russia, in: *euro-east 100*/Juni 2001, S. 32–36
- Europäisches Parlament*, »Bericht über Kaliningrad (Königsberg), eine russische Exklave in der baltischen Region: Stand und Perspektiven aus europäischer Sicht«; Dok. A3-36/94
- Jegorow (Egorov)*, Wladimir, Rede vor der Außenministertagung der »Nördlichen Dimension« in Luxemburg, in: <http://government.kaliningrad.ru/news.php3>
- »Wir brauchen das reiche Europa«, Interview in: *Der Spiegel* (Hamburg), 12.3.2001, S. 152
- Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii [Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation], in: *Rossijskaja gazeta* (Moskau), 11.7.2000. Englische Version »The Foreign Policy Concept of the Russian Federation« unter <http://www.mid.ru/vpcons.htm>
- Putin*, Vladimir, Rede vor dem Nationalen Sicherheitsrat; <http://president.kremlin.ru/events/271.html>
- Rat für Außen- und Verteidigungspolitik* (Hg.), *Interesy Rossii na Severe Evropj: v čem oni?* [Rußlands Interessen im Norden Europas: Worin bestehen sie?], Moskau 2001
- Regierung der Russischen Föderation*, O merach po obespečeniju social'no-ekonomičeskogo razvitija i žiznedateljnosti Kaliningradskoj oblasti [Über Maßnahmen zur Sicherstellung der sozial-ökonomischen Entwicklung und Funktionsfähigkeit des Gebiets Kaliningrad], in <http://www.government.gov.ru/2001/03/22/985266143.html>

Russia's Official Reaction to EU Proposals on Kaliningrad, in: *Uniting Europe* (Brüssel) 138/2.4.2001  
 Savenko, Jurij, »Kaliningrad – naša dver' v Evropu« [»Kaliningrad – unsere Tür nach Europa«], in: *Nezavisimaja gazeta*, 19.6.2001  
 Strategija razvitija otnošenij Rossiiskoj Federacii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000–2010 gg.) [Strategie zur mittelfristigen Entwicklung der Beziehungen der Russischen Föderation mit der Europäischen Union (2000–2010)], in: *Diplomatičeskij Vestnik* 11/1999, S. 20–28

### Monographien und Aufsätze

*Andrušenko, L./Solov'ev, V.*, V Kaliningrade budet vvedeno »mjagkoe prezidentskoe pravlenie« [In Kaliningrad soll eine »milde Präsidialherrschaft« eingeführt werden], in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 27.7.2001  
*Baxendale, J./Dewar, St./Gowan, D.* (Hg.), *The EU & Kaliningrad. Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, London 2000  
*Birckenbach, H.-M./Wellmann, Chr.*, *Zivilgesellschaft in Kaliningrad. Eine Explorationsstudie zur Förderung und Intensivierung partnerschaftlicher Zusammenarbeit*, Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaft, Kiel, Juni 2000  
*Chlopeckij, A./Fedorov, G.* (Hg.), *Kaliningradsckaja Oblast': Region Sotrudničestva*, [Das Gebiet Kaliningrad: Eine Region der Zusammenarbeit], Kaliningrad 2000  
*Fairlie, L.D./Sergouin, A.*, *Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad*, Helsinki/Berlin 2001  
*Gromadzki, G./Wilk, A.*, *Die Fremdheit überwinden*, in: *Frankfurter Rundschau*, 29.3.2001  
*Joenniemi, J.*, *Kaliningrad: a Pilot Region in the Russia-EU Relations?*, in: *H. Ojanen* (Hg.), *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, Helsinki/Berlin 2001, S. 142–187  
*Oldberg, I.*, *Kaliningrad: Russian exclave, European enclave*, Stockholm 2001  
*Smorodinskaja, N.*, *Kaliningradskij èksklav: Perspektiva transformacii v pilotnyj region/Kaliningrad Exclave: Prospects for Transformation Into a Pilot Region*, Moskau 2001  
 – *Ob ideologii issledovatel'skogo proekta po razvitii Kaliningradskoj oblasti v kačestve »pilotnogo« rossijskogo regiona v sotrudničestve Rossii i ES v 21 veke* [Über die Ideologie des Forschungsprojekts

zur Entwicklung des Gebiets Kaliningrad als russische »Pilotregion« in der Zusammenarbeit Rußlands und der EU im 21. Jahrhundert], in: *Dmitrija Donskogo* (Kaliningrad), 17.2.2001

- *Development Trajectory of a Maritime Russian Territory under Extra Economic Openness: the Case of Kaliningrad Region*, demnächst in: *K. Segbers* (Hg.), *Explaining Post-Soviet Patchworks: Regions, Regimes and Republics*, London 2001
- Timmermann, H.*, *Rußlands Strategie für die Europäische Union. Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven*, Köln, 2000 (Berichte des BIOst, 5-2000)
- *Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation*, Köln, August 2000 (Berichte des BIOst, 2000-20)
- Vetter, R.*, *Kaliningrad und die Osterweiterung der Europäischen Union*, in: *Osteuropa* (Aachen), 50 (2000) 2, S. 144–160
- Wellmann, Chr.*, *Kaliningrad als Konfliktsyndrom*, in: *Die Friedens-Warte* (Berlin), (2000) 3/4, S. 391–406