

Die Kaliningradfrage im Kontext der Beziehungen zwischen der EU und Russland

Die Beziehungen zwischen der EU und Russland sind vielfältig und eng: Die Energiepartnerschaft lebt, in der Sicherheitsfrage gibt es Kooperation und auch in der Innen- und Rechtspolitik arbeiten beide Seiten zusammen. Doch gibt es auch Spannungen, die in den unterschiedlichen außenpolitischen Orientierungen begründet sind. Ausdruck dieser Spannungen sind das Tschetschenienproblem, der Konflikt über die EU-Osterweiterung, aber auch die Kaliningradfrage. In der Tat spiegelt die russische Exklave den Stand der europäisch-russischen Beziehungen wider: Vom Mutterland abgetrennt, hochmilitarisiert, auf den Handel mit den Nachbarn angewiesen und unter dem schleppenden Transformationsprozess in Russland selber leidend, ist Kaliningrad im Laufe der Jahre zu einer der ärmsten Regionen Europas abgesunken. Der EU-Beitritt Polens und Litauens sowie die geplante Einführung einer Visapflicht taten das ihre. Heute könnte die Kluft zwischen der Enklave und ihren Nachbarn größer nicht sein: Marode Seehäfen und eine desolate Infrastruktur zeugen vom Desinteresse Moskaus, Kaliningrad die Öffnung gegenüber den Nachbarn zuzugestehen – jene Öffnung, die dem neuen Großmachtdenken Russlands zuwiderläuft, derer die Region zu ihrer Entwicklung indes so dringend bedarf.

■ Executive Summary

When Russia, on the eve of the EU enlargement in May 2004, was about to refuse its consent to a wider partnership agreement which would cover the acceding countries, a severe crisis was imminent in the relations between Brussels and Moscow. While Russia was powerless to prevent the enlargement, the event proved how fragile the relationship between the two parties was – a fragility that is particularly well symbolised by the problem of the Russian enclave of Kaliningrad.

Bilateral relations between Russia and the European Union are quite diverse: The energy partnership was upgraded systematically, with Russia needing investments in its gas and oil wells, and the EU endeavouring to secure its energy imports on a long-term basis. Considerable progress has been made in foreign and security policy, and there is close cooperation in the domestic and legal field.

Nevertheless, the partnership between the two is not free from tension and differences, some of them considerable. This is demonstrated by the potential disruptiveness of the EU enlargement issue and the problem of Chechnya. The reasons for this lie mainly in the fact that both sides differ fundamentally in their foreign-policy philosophy.

Thus, the EU has increasingly come to regard itself as a civil power in global politics, attempting to breathe life into the principles of its common foreign and security policy by strengthening democracy and

the rule of law and promoting human and fundamental rights. As part of this effort, the Union is developing a coherent policy of neighbourliness to avoid new rifts opening up between it and its neighbours in eastern Europe, Russia, Belarus, and the Ukraine. Russia, on the other hand, is showing clearly, particularly in its attitude towards the Kaliningrad issue, that its understanding of fruitful cooperation in foreign politics is still firmly tied to traditional *realpolitik*, where geopolitics operates in terms of strictly-maintained boundaries and separate national territories and sovereignties.

In other words: While the EU is endeavouring to overcome the boundaries imposed by the nation-state system, Russia is a nation state in the making. This, in turn, has its impact on the foreign policy of the Putin administration, which continues regarding Russia as a great power that merely needs a new lease on life.

In view of these fundamentally conflicting interpretations of their respective roles in foreign policy, the rift between the EU and Russia keeps growing deeper, although it is camouflaged by a multitude of common interests and dependencies.

Kaliningrad's special role as a challenge to the bilateral relations between the EU and Russia began to emerge immediately after the dissolution of the Soviet Union. The fact that the region was geographically separated from its mother country, highly militarised, and entirely dependent on trade with its neighbours, together with the slowness of the transformation process in Russia itself, furnishes some of the reasons for the problem. In the '90s, this former outpost of the Soviet Union turned into one of Russia's poorest regions. The overall political situation grew worse when Poland and Lithuania joined the EU, and plans were mooted to make it obligatory for travellers between Kaliningrad and the Russian mother country to obtain a visa. Tension began to relax only after Moscow's furious reaction led to the agreement on so-called simplified transit documents as well as to the execution of a transport agreement in May 2004.

While it is certainly not admissible to play down the importance of the transit issue, Kaliningrad's economic decline began long before the eastern enlargement of the EU. The infrastructure of the region is desolate, its road network cries out for repairs, its port

facilities are technically obsolete, and their capacities are not utilised adequately because of this; all these are factors that speak for themselves. Even the installation of prestigious companies like BMW and KIA could not halt the decline, especially as the legal situation was anything but secure, and the location was rendered unattractive by protectionist tendencies.

The gap will go on widening between Kaliningrad and its neighbours, which are all EU members and embarked on a course of consistent reforms years ago. Despite its promising location on the coast of the Baltic, Kaliningrad missed the chance of developing like Poland or Lithuania because Russia showed no interest in increasing the administrative remit of its enclave, supporting it financially, and really using it as a test for its relations with the EU.

That Moscow is confronted by urgent problems like the fight against terrorism and the impending reform of the social system goes only part of the way towards explaining Russia's lack of interest in the region of Kaliningrad, which could only benefit from opening up towards Europe. The essential point is that Russia views itself as a great power, which makes it impossible for the country to adopt elements of the *acquis communautaire*.

The vision of Kaliningrad as a modern, open hub of trade and transport has foundered. It failed because Moscow was not prepared to be more than a mere partner of the European Union.

■ Russland und die EU-Osterweiterung

Noch kurz vor der Erweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 standen die Beziehungen zwischen der Union und Russland vor einer schweren Krise – Russland wollte seine Zustimmung zur Ausweitung des Partnerschaftsabkommens auf die neu beitretenden Staaten verweigern und damit seiner ablehnenden Haltung vor allem gegenüber der Aufnahme der baltischen Staaten als früherer Sowjetrepubliken Ausdruck verschaffen. Obwohl die Drohgebärden aus Moskau die Erweiterung nicht aufhalten konnten und alsbald angesichts der Zusicherung, Russland werde als Vorzugspartner der Union betrachtet, ein Ende fanden, demonstrierten sie dennoch die Fragilität einer Beziehung, die von

komplementären Interessen vor allem auf dem ökonomischem Sektor, aber auch von unüberbrückbaren Gegensätzen, wie in der Tschetschenienfrage, geprägt sind.

Zu einem der Problembereiche der Partnerschaft gehört die russische Exklave Kaliningrad, die seit der Aufnahme Polens und Litauens in die EU auch eine Enklave der EU geworden ist. Befürchtungen, die strukturschwache Region könnte sich zu einer Insel der Armut bzw. zum hochgerüsteten europäischen Aussenposten Moskaus entwickeln, waren der Grund für die große Aufmerksamkeit, die dem Kaliningrader Gebiet in den letzten Jahren zukam. Nach dem Kompromiss in der Transitfrage, der Regelung des Güter- und Personenverkehrs aus Kaliningrad ins russische Mutterland und vice versa, ist es allerdings still geworden um das einst als „Pilotprojekt“¹⁾ der Beziehungen zwischen der EU und Russland bezeichnete Kaliningrad. Der Grund hierfür liegt vor allem im geringen Interesse Moskaus an der Region, welches die Transitfrage gern als Druckmittel gegenüber der EU einsetzte, für den Zusammenhang zwischen der inneren Entwicklung Kaliningrads und der Lösung der Exklavenproblematik allerdings wenig Verständnis aufbringt. Daneben ist es eine nach der Erweiterung vor allem mit Fragen der inneren Konsolidierung beschäftigte Union, der für eine kohärente Nachbarschaftspolitik weiterhin Mittel und Instrumente fehlen.

■ Multidimensionale Kooperation – Zentrale Themen der Beziehungen zwischen der EU und Russland

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland zeichnen sich insbesondere durch die Vielfalt der von der Kooperation abgedeckten Politikfelder aus. Diese erstrecken sich über die vier Themen Wirtschaft, innere und äußere Sicherheit, Forschung, Bildung und Kultur. Bezeichnend ist allerdings, dass in fast jedem Bereich Gemeinsamkeiten aufgrund komplementärer Interessen unterschiedlichen Standpunkten und Konfliktpotenzialen gegenüberstehen.

So wuchs die Bedeutung der *Energiepartnerschaft* in den letzten Jahren stetig, da Russland einen Großteil seines Staatshaushaltes durch den Verkauf von

1) Siehe Heinz Timmermann, *Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland?*, Studie der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2001.

Energieträgern deckt und im Übrigen die Förderanlagen dringend umfangreicher Investitionen bedürfen. Demgegenüber ist die EU an einer langfristigen Sicherung ihrer Energieimporte interessiert, gerade angesichts der wohl auf lange Sicht instabilen Lage im Nahen und Mittleren Osten. Trotz dieser gemeinsamen Interessen und wechselseitigen Abhängigkeiten, die erst kürzlich in den Abschluss eines Abkommens über ein Milliardenprojekt, den Bau einer gemeinsam finanzierten nordeuropäischen Gaspipeline, mündeten, stößt das Drängen der EU in Richtung einer Liberalisierung des russischen Energiemarktes, einer Anhebung der inländischen Energiepreise und der Öffnung für ausländische Investoren weiter auf scharfe Widerstände aus Moskau. Vorschläge von EU-Seite, die Energiepreise – nicht zuletzt um soziale Spannungen zu verhindern – nur für Großunternehmen anzuheben,²⁾ sind aufgrund des enormen Einflusses letzterer in der russischen Innenpolitik wohl kaum umzusetzen.

2) Siehe Christian Meier, „Nach der Duma-Wahl. Zur Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland“, in: SWP-Aktuell 2003/54.

Auch im Bereich der noch jungen Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in Fragen der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der *inneren und justiziellem* Zusammenarbeit stehen große Erfolgspotenziale – aufgrund des gemeinsamen Interesses an einem friedlichen Europa jenseits der EU-Aussengrenzen und an der Eindämmung des internationalen Terrors – bedeutenden Meinungsverschiedenheiten gegenüber. So können auch die jovialen Nichteinmischungsbekundungen europäischer Regierungschefs in Bezug auf den Tschetschenienkrieg nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Russland durch den inhuman und ohne politische Lösungsalternative geführten Krieg an seiner südlichen Peripherie weiterhin nicht als zuverlässiger Partner beim militärischen Krisenmanagement anbietet. Dieser Eindruck wird durch die Unterstützung, die Moskau separatistischen Kräften in Abchasien (Georgien) gewährt, oder durch die parteiische Rolle Russlands im Transnistrien-Konflikt nur noch bestätigt.

■ Das Grundproblem der Beziehungen zwischen der EU und Russland – unterschiedliche außenpolitische Denkmuster

Obwohl Russland mit keiner anderen multilateralen Struktur so enge Beziehungen wie mit der EU unter-

hält³⁾ – verankert im Vertrag über Partnerschaft und Kooperation (1994), der Gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Russland (1999) und der Mittelfristigen Strategie Russlands gegenüber der EU (1999) –, und es darüber hinaus mit sämtlichen EU-Staaten über gute bilaterale Beziehungen verfügt, ist die Partnerschaft nicht frei von Spannungen und barg im Hinblick auf verschiedene Fragen wie die der Osterweiterung oder des Tschetschenienkonfliktes erhebliches Konfliktpotenzial. Der Grund hierfür ist meiner Meinung nach in zwei grundsätzlich verschiedenen aussenpolitischen Grundorientierungen zu suchen, die die Partnerschaft abseits der Sphäre sich überlappender Interessen auch in Zukunft immer wieder auf die Probe stellen werden.

Obwohl die EU als supranationale Organisation gerade erst im Begriff ist, eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik (*GASP* und *ESVP*) zu entwickeln und diese weiterhin stark von divergierenden nationalen Eigeninteressen geschwächt wird, zeichnet sich dennoch bereits so etwas wie ein Rollenverständnis der EU als *civil power* in der Weltpolitik ab. Dies wird schon deutlich in den Zielen der *GASP* lt. Art. 11 des EU-Vertrages, in dem neben traditionellen außenpolitischen Aufgaben auch die „Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ auch die „Wahrung der gemeinsamen Werte“, sowie die „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“⁴⁾ als zentrale Aufgaben genannt werden. Diesem Rollenverständnis zu Grunde liegen die Annahmen der liberalen Tradition in den internationalen Beziehungen – dass der Staat angesichts wachsender internationaler Interdependenzen nicht mehr im Mittelpunkt außenpolitischen Handelns steht, Grenzen durch internationale Kooperation überwunden werden müssen und Normen und Werte neben traditionellen sicherheitspolitischen Interessen eine bedeutende Rolle spielen.

Allerdings steht die *GASP* nach der Osterweiterung der EU erst vor ihrer eigentlichen Mammutaufgabe – der Entwicklung einer kohärenten Nachbarschaftspolitik zur Vermeidung neuer Trennlinien zwischen der Union und den osteuropäischen Ländern wie Weißrussland, der Ukraine und Russland, die auf Dauer keine Beitrittsperspektive haben. Im

3) Heinz Timmermann, „Russlands Außen- und Sicherheitspolitik. Die europäische Richtung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16–17/2003, S. 25.

4) Siehe Titel V „Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ des EU-Vertrages, unter: www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detr2f.htm#Artikel_J.

- 5) Siehe hierzu Helmut Hubel und Stefan Gaenzle, „Der Ostseerat: Neue Funktionen subregionaler Zusammenarbeit im Kontext der EU-Osterweiterung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 19–20 (2002).
- 6) Vgl. Timmermann, Kalinigrad, S. 8.

Rahmen der bisherigen Politik der Miteinbeziehung – insbesondere Russlands – in Projekte, Aktionen und Politikbereiche der EU über die *Nördliche Dimension* und das subregionale Forum des *Ostsseerates* ist es zwar gelungen, Russland in multilaterale Kooperationsformen einzubinden und vor allem so genannte *soft-security-issues* im ökonomischen und ökologischen Bereich erfolgreich zu bearbeiten.⁵⁾ Entscheidend für die Vermeidung neuer Trennlinien in Europa dürfte allerdings die erfolgreiche innere Transformation und die Anpassung an EU-Normen und -Standards in den neuen Nachbarstaaten sein, auf welche die EU – auch wegen ihrer derzeitigen Konzentration auf die Konsolidierung ihrer inneren Strukturen – nur begrenzten Einfluss hat.

Die Frage, die sich hier stellt, ist die nach dem Verständnis der russischen Führung für die innenpolitische Dimension einer fruchtbaren Kooperation mit der Europäischen Union. Allerdings zeigen sowohl die russische Reaktion auf die Osterweiterung als auch die Inaktivität der Regierung in der Entwicklung des Kaliningrader Gebiets, dass Moskau noch immer einem traditionell realpolitischen Verständnis von Außenpolitik, also einem Denken in strikten Grenzen und der durch sie getrennten nationalstaatlichen Hoheitsgebiete verhaftet ist, welches internationale Politik weiter vor allem als Geopolitik betrachtet.⁶⁾ Im Gegensatz zum Selbstverständnis der EU, in der man in vielen Bereichen bereits über den Nationalstaat hinaus denkt und handelt, ist Russland nach wie vor ein Nationalstaat im Entstehen – eine Tatsache, die auch das außenpolitische Denken der Russischen Föderation prägt. In der außenpolitischen Leitlinie der Putin-Administration von 2000 versteht sich Russland weiterhin als Großmacht sowie als eigenes Integrationszentrum und möchte neben der USA und der EU an der Gestaltung einer multipolaren Welt mitwirken. Die verstärkte Zusammenarbeit mit den USA in Fragen des internationalen Terrorismus sowie die nicht zuletzt aufgrund des hohen Ölpreises gestiegenen Wachstumsraten haben dem nationalen Selbstbewusstsein seit dem Amtsantritt Putins zusätzliche Nahrung gegeben. Darüber hinaus stellt sich zunehmend die Frage, ob sich Russland noch auf dem Weg der Demokratisierung befindet und ob also die Grundlage für eine gemeinsame Wer-

tebasis mit der EU gegeben ist. Trotz der wirtschaftlichen Erholung und des Strebens der Russen nach internationaler Anerkennung sowie der Einbindung in internationale Organisationen wie die WTO sind die Beharrlichkeit sowjetischer Strukturen und die zunehmend autoritären Tendenzen der politischen Führung unübersehbar.

Von einem daraus resultierenden tiefer werdenden Graben zwischen der EU und Russland, was die gemeinsame Normen- und Wertebasis der Partnerschaft angeht,⁷⁾ ganz zu schweigen, scheint die Beziehung also von einem grundsätzlichen Gegensatz im außenpolitischen Rollenverständnis geprägt zu sein, welcher nur von der Vielzahl der gemeinsamen Interessen und wechselseitigen Abhängigkeiten überdeckt wird. Während die EU sich als postmoderne politische Struktur auch ein postmodernes außenpolitisches Auftreten verschreibt, bei dem die Proliferation von wirtschaftlichem Wohlstand und gemeinsamen Werten im Vordergrund steht, verharrt Russland auf dem Weg zu einem modernen Nationalstaat in seinen traditionellen außenpolitischen Denkmustern, die keinen Widerspruch zwischen einer Einbindung in die demokratischen Institutionen des Westens einerseits und einem immer offener in Erscheinung tretenden Autoritarismus im Lande andererseits sehen.

■ Die Kaliningradproblematik und der Transitkompromiss

Dass Kaliningrad zu einer besonderen Herausforderung für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland werden würde, war bereits klar, als das Gebiet nach der Auflösung der Sowjetunion und der Unabhängigkeit der baltischen Staaten zu einer Exklave Russlands wurde. Der Transformationsprozess in Russland hatte aufgrund der Größe des Landes und der fehlenden Erfahrungen aus früheren demokratischen und marktwirtschaftlichen Perioden von Anfang an eine andere Qualität als in den restlichen Staaten Osteuropas. In Kaliningrad kam nun noch die geographische Trennung vom Mutterland, eine extreme Militarisierung des Gebietes und die Abhängigkeit seiner Wirtschaft vom Handel mit den Nachbarn hinzu. Während die Militärpräsenz in den neunziger Jahren extrem verringert wurde, die

7) Ol'ga Vlasova, „Počemu nas razljubila Evropa“, in: *Ekspert*, No. 7, Februar 2004, S. 16–22.

Landwirtschaft des Gebietes zu Grunde ging sowie Verwaltung und Wirtschaft Kaliningrads der Korruption anheim fielen, verwandelte sich der ehemals so bedeutende Außenposten der Sowjetunion in eine der ärmsten Regionen Russlands. Hinzu kam, dass sich die Nachbarländer mit Blick auf eine zukünftige EU-Mitgliedschaft früh für grundsätzliche Reformen entschieden, und sich die Wohlfahrtskluft zwischen ihnen und dem Kaliningrad-Gebiet immer schneller weitete.

Mit der Erweiterung der Europäischen Union um Polen und Litauen ergab sich abermals eine neue Qualität des Kaliningrader Problems. Da die neu beitretenen Staaten ab 1. Juli 2003 gemäß dem Schengener Abkommen der EU eine Visapflicht für Reisen von Kaliningrad ins russische Kernland und *vice versa* einzuführen planten, um damit ihrer Verpflichtung zur Errichtung einer gemeinsamen Außengrenze der EU nachzukommen, drohte die Isolierung des Gebietes durch einen zukünftig erschweren und bürokratisierten Grenzverkehr noch weiter zuzunehmen.⁸⁾ Nach dem zornigen Verweis Russlands auf seine Souveränität und zahlreichen Drohungen insbesondere gegenüber Litauen, kamen die Partner im November 2002 zu einem Kompromiss, der die Einführung eines „Vereinfachten Transitdokumentes“ in zwei Ausführungen vorsieht und den Grenzübertritt erheblich erleichtern soll.⁹⁾ In der Frage des Gütertransits gab es zudem im Mai 2004 ein Übereinkommen zwischen der EU und Russland, welches den Transport zwischen Kaliningrad und dem russischen Kernland vereinfacht.

■ Die Zweitrangigkeit der Transitfrage und das Desinteresse Moskaus

Es stellt sich nun die Frage, ob der Transitkompromiss, der alle anderen Fragen bezüglich des Kaliningrader Gebiets in den letzten Monaten überlagerte, allein schon den Schlüssel für die Probleme der Exklave bei der wirtschaftlichen Transformation in sich birgt oder nur das aufgrund der äußeren Entwicklung dringlichste aller zu lösenden Probleme war. Mit Sicherheit darf die Bedeutung der Transitfrage angesichts der Abhängigkeit der Kaliningrader Wirtschaft vom grenzüberschreitenden Handel nicht unterschätzt werden, allerdings begann der wirtschaftliche

- 8) Evgenia Arkuschina und Andrej Nikolskij, „Ostrov Kaliningrad. Geografičeskaja blizost' k Evrope esčë ne garantiruet evropejskogo urovnja žizni anklavu“, in: *Moskovskije Nowosti*, No. 29 (2001) unter: <http://www.mn.ru/issue.php?2001-29-27>.
- 9) Siehe hierzu Guido Müntel, „Kaliningrads Weg aus der Isolation? Eine Analyse des Transitkompromisses zwischen der EU und Russland“, in: *Osteuropa*, 53. Jg., 2-3/2003, S. 249-261.

Abstieg der Region lange vor der Osterweiterung und stellt nur oberflächlich betrachtet eine Folge der Exklavenproblematik dar.

Besonders hervorstechend ist der desolate Zustand der Infrastruktur, die nun einmal eine zwingende Voraussetzung für funktionierenden Außenhandel darstellt, im Kaliningrader Gebiet. Neben einem indiskutabel ausgebauten und dringend sanierungsbedürftigen Straßennetz ist hier speziell auf die Lage der Hafenanlagen hinzuweisen, die aufgrund völlig veralteter Technik schon im Jahre 2001 nur zu 25 Prozent ausgelastet waren, was selbst die Weißrussen veranlasste, ihren Handel über Riga abzuwickeln.¹⁰⁾ Hinzu kommt, dass Kaliningrad trotz der Bestimmungen der Sonderwirtschaftszone von 1996 vor allem in Bezug auf Investitionen noch nicht von seiner geografischen Nähe zur Europäischen Union profitieren kann und das Gebiet in Punkt Investitionsattraktivität nur den 31. Platz unter den 89 russischen Regionen einnimmt.¹¹⁾ Der Grund hierfür ist, dass trotz der prestigereichen Ansiedlung von Unternehmen wie BMW oder KIA ausländische Investoren die für Russland und gerade auch Kaliningrad typische Verbindung von Politik und Wirtschaft, mangelnde Rechtssicherheit sowie den Protektionismus der einheimischen Wirtschaft fürchten und den Bestand der Sonderwirtschaftszone als nicht gesichert ansehen.¹²⁾ Diese nur sehr umrisshafte Darstellung der Probleme des Kaliningrader Gebietes macht deutlich, das es vor allem die rückständigen strukturellen und administrativen Merkmale der inneren Lage des Gebietes und nicht äußere Entwicklungen sind, die den wachsenden Abstand zu den Nachbarn erzeugen.

Die EU-Osterweiterung wird die Kluft zwischen Kaliningrad und seinen Nachbarländern zunächst weiter anwachsen lassen, da Polen und die baltischen Staaten auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft schon seit Jahren einen konsequenten Reformkurs betrieben und ihre rechtlichen Bestimmungen und technischen Standards längst auf EU-Niveau gebracht haben. Diese, im Gegensatz zu den neuen Grenzabstimmungen viel schwerer zu überspringende Hürde der anspruchsvolleren technischen und rechtlichen EU-Standards wird es sein, die den Export aus Kaliningrad verteuern und potenzielle Investoren in die Nachbarländer ablenken wird.

10) Vgl. Timmermann, Kaliningrad, S. 19.

11) Vgl. „Kalinigrad sucht nach Wirtschaftsdynamik. Die Exklave noch nicht das Honkong des Baltikums“, in: *Neue Zürcher Zeitung Online* am 21. August 2004, unter: www.nzz.ch/2004/08/21/wi/page-article9S53G.html.

12) Siehe hierzu Stephan Stein, „Aufstieg, Fall und Neuanfang. Zehn Jahre Sonderwirtschaftszone Kaliningrad“, in: *Osteuropa*, 53. Jg., 2–3 (2003), S. 36.

Wenn Kaliningrad aufgrund seiner eigentlich hoffnungsvollen geografischen Lage an der Ostsee, umgeben von prosperierenden EU-Staaten, trotzdem noch nicht zu einer mit letzteren vergleichbaren Entwicklung gefunden hat, so liegt das an der mangelnden Öffnung des Gebietes und damit vor allem am Desinteresse Moskaus, Kaliningrad wirklich zu einem Testfall der Beziehungen zwischen der EU und Russland zu machen. Obwohl die Probleme Kaliningrads die des russischen Kernlands widerspiegeln, machen die Exklavenlage und die starke Außenhandelsabhängigkeit das Gebiet naturgemäß zu einem Sonderfall unter den russischen Regionen. Bisher zeigte sich die russische Regierung aber nicht bereit, dem Gebiet zu einer größeren administrativen Handlungsfähigkeit im Rahmen der Zentrum-Peripherie-Beziehungen und größeren finanziellen Zuwendungen zu verhelfen, welche eine unerlässliche Voraussetzung für die Schaffung der rechtlichen und technischen Bedingungen sind, die bei den Nachbarn zunehmend vorhanden sind und Kaliningrad derzeit von ihnen trennen. Auch in der Frage der Reform der Sonderwirtschaftszone für das Kaliningrader Gebiet herrscht in Moskau offenbar Stillstand.¹³⁾ Stattdessen versuchten russische Offizielle bereits kurz nach dem Kompromiss in der Transitfrage wieder, die Aufmerksamkeit von der inneren Lage des Gebietes abzulenken und die Umsetzung der Vereinbarung vor allem von litauischer Seite zu kritisieren.¹⁴⁾

13) Il'ja Stulov und Natal'ja Rattani, „‘Jantar’ kremlevskij Porulit’ svoej osoboj ekonomicheskoy zonoy Kaliningradu tol’ko na slovach“, in: *Izvestija*, vom 31.07.2003, unter: www.izvestia.ru/politic/article/36724.

14) Vgl. die Äußerungen des russischen Sonderbevollmächtigten für Kaliningrad, Dmitrij Rogosin, auf der Tagung des Arbeitskreises der DGAP vom 23. März 2003 – Nancy Windisch, „Kalinigrad Kompromiss nicht ausgereift“, in: *GUS-Barometer*, Nr. 33 (2003), S. 6–7.

■ Schlussfolgerungen

Das Desinteresse Moskaus an der Kaliningrader Region ist nicht allein mit der Dringlichkeit anderer Themen in Russland – wie dem Kampf gegen den Terrorismus oder den notwendigen Sozialreformen – zu erklären, sondern spiegelt den grundsätzlichen Widerstand Moskaus, seinen Regionen mehr Handlungsfreiheit zuzugestehen bzw. sich bis zu einem gewissen Grade dem Regel- und Normenwerk der EU anzupassen. Gerade im Falle der russischen Exklave Kaliningrad, die zunehmend von der prosperierenden Entwicklung ihrer Nachbarländer abgeschnitten ist, wäre eine weitere Öffnung und Europäisierung aber dringend wünschenswert. Die teilweise Übernahme von Elementen des *acquis communautaire* aber stünde im Gegensatz zu dem oben

skizzierten Selbstverständnis Russlands als Großmacht und Integrationspol: eine Anpassung an EU-Normen würde stets als ungewollter Verlust von Souveränität und als Aufgabe historisch gewachsener Eigenheiten verstanden.

Für die Beziehungen zwischen der Union und Russland hat sich Kaliningrad also bisher nicht zu einer Pilotregion entwickelt. Das Gebiet als moderner und offener Handels- und Verkehrsknotenpunkt, der „zur Bildung positiver Interdependenzen in der Region beiträgt“¹⁵⁾ – diese Vision ist vor allem am Widerstand Russlands gescheitert, mehr als nur Partner der EU zu sein, sondern sich auch ansatzweise deren Regelwerk anzupassen. Auch die EU, welche dem Gebiet in den nächsten Jahren ca. 25 Millionen Euro zukommen lassen will, wird als auswärtiger Akteur und aufgrund des geringen Handlungsspielraums regionaler Entscheidungsträger in Kaliningrad nur wenig Einfluss auf die Entwicklung des Gebietes haben.

Welche Bedeutung haben solche kritischen Beobachtungen für die Partnerschaft zwischen der Union und Russland insgesamt? Trotz der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit auf dem ökonomischen Sektor und der sich vor allem über den Energiedialog entwickelnden „strategischen Partnerschaft“ darf der zunehmende Abstand zwischen zwei ungleichen politischen Systemen nicht übersehen werden. Und anders als in den neunziger Jahren, als Russland wirtschaftlich am Boden lag und weltpolitisch marginalisiert war, hat sich nach dem 11. September 2001 und dem gegenwärtigen ökonomischen Aufwärtstrend ein neues Selbstbewusstsein entwickelt. Im neuen, „starken Russland“ gilt die EU zwar weiterhin als Vorzugspartner, will man ihr allerdings auch auf Augenhöhe und als eigenständiges Machtzentrum begegnen.¹⁶⁾ Die EU wird dieser Verschiebung des Kräfteverhältnisses Rechnung tragen und begreifen müssen, dass sie auf innerrussische Entwicklungen nur wenig Einfluss hat und die Partnerschaft sich auf ausgewählte Bereiche gemeinsamer Interessen beschränken wird.

15) Vgl. Timmermann, S. 12.

16) Sergej Karaganow, „Rossija i Evropa: vmeste ili po sosegstvu?“, in: *Rossijskaja Gazeta*, am 2. September 2004, unter: www.rg.ru/2004/09/02/evropa.html.