

S C H I F F

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

SCHIFF-texte

Nr. 72

Hanne-Margret Birckenbach

Für ein Europäisches Haus in Kaliningrad

Internationale Organisationen
und die Zukunft der russischen Oblast

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

© bei den AutorInnen

ISSN 0948-1869

Kiel, Dezember 2003

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

S H I P

S C H I F F

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

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

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

S H I P

Hanne-Margret Birckenbach*

Für ein Europäisches Haus in Kaliningrad

Internationale Organisationen und die Zukunft der russischen Oblast

Trotz aller gegenteiligen Beteuerung und obwohl kein Staat territoriale Ansprüche gegen Russland erhebt¹, ist die russische Oblast und Exklave Kaliningrad, der zwischen den zukünftigen EU-Mitgliedern Polen und Litauen gelegene nördliche Teil des ehemaligen Ostpreußen, ein umstrittenes Gebiet, *contested territory*, geblieben.² Zwar ist es bisher stets gelungen, aufflackernden internationalen Streit einzudämmen – sei es um den Vorwurf vom Januar 2001, Russland habe Atomsprengköpfe nach Kaliningrad verlegt, sei es im Verlauf des Jahres 2002 um die Einführung einer Visapflicht für russische Transitreisende von und nach Kaliningrad. Aber parallel zur EU-Osterweiterung und durch diese beschleunigt, haben sich an dieser zukünftigen EU-Außengrenze wirtschaftliche und politische Probleme mit ungeklärten Fragen territorialer Sicherheit zu einem Konfliktsyndrom mit einem hohen Eskalationspotential verdichtet.³

Eine konstruktive Auflösung scheidet bislang an einem strukturellen Dilemma:

- Je mehr einerseits westeuropäische Akteure – Regierungen, Wirtschaftsunternehmen oder auch NGOs – in die wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung der russischen Oblast investieren und versuchen, das Gebiet mit seiner EU-Umwelt einigermaßen gleichzustellen, desto mehr erhält es eine Sonderstellung innerhalb der Russischen Föderation (RF). Damit verringert sich zwar das sozioökonomische Gefälle und die kulturelle Differenz zwischen dem EU-Europa und der von ihm umgebenen russischen Exklave. Dafür aber wachsen sie gegenüber dem russischen Kernland. In der Folge können sich ökonomische, politische und soziale Bedingungen entwickeln, unter denen separatistische Strömungen zu erfolgreichen Bewegungen heranwachsen können.

*) Prof. Dr. **Hanne-Margret Birckenbach** ist Jean-Monnet-Professorin für Europastudien am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen <hanne.birckenbach@sowi.uni-giessen.de>. Bis Herbst 2001 war sie Mitglied des SCHIFF, dann assoziiertes Mitglied. Sie leitet weiterhin das SCHIFF-Projekt "Pilotregion Kaliningrad? Prozessbegleitende Präventionsforschung".

1) Richard J. Krickus (The Kaliningrad Question, Lanham, 2001, S. 67) berichtet allerdings, dass die US-Regierung die Zugehörigkeit des Gebietes Kaliningrad zur Russischen Föderation nur *de facto*, nicht *de jure* anerkennt. Eine solche Unterscheidung findet sich auch in einigen völkerrechtlichen Arbeiten.

2) Christian Wellmann, Recognising Borders: Coping with Historically Contested Territory, in: Hanne-Margret Birckenbach / Christian Wellmann (eds.) The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations, Münster / Hamburg / London, 2003, S. 273-296.

3) Christian Wellmann, Die russische Exklave Kaliningrad als Konfliktsyndrom, in: Die Friedens-Warte, 75. Jg. (2000), H. 3-4, S. 389-406.

- Wenn aber andererseits solche unterstützenden Investitionen ausbleiben, wird das Gebiet ökonomisch und sozial sowohl von der westeuropäischen Gemeinschaft als auch vom russischen Kernland isoliert. Das europäische West-Ost-Gefälle wird dann in Kaliningrad mit aller Härte sichtbar. Auch dies wird die Tendenz der Kaliningrader zur Abkehr von der RF fördern.

In beiden Fällen steht ein Hauptanliegen russischer Politik in Frage, nämlich das Interesse, nicht erneut an der Aufgabe zu scheitern, die Einheit der Föderation auf friedliche Weise zu bewahren.

Damit ist das Problem aufgeworfen, was auf den verschiedenen Ebenen europäischer Politik getan werden kann, um den aktuellen relativen Frieden in und um Kaliningrad zu bewahren und gleichzeitig Veränderungen zu befördern, die ihn auch in Zukunft gewährleisten? Russland hat im Herbst 1999 in seiner neuen EU-Strategie vorgeschlagen, die Oblast zu einer "Pilotregion für die EU-Russland-Beziehungen" zu entwickeln⁴ – aber es hat wenig unternommen, um dem eigenen Vorschlag Substanz zu geben. Auch die EU hat den russischen Vorschlag nicht aufgegriffen.⁵ Dabei weiß man in Brüssel und in den europäischen Hauptstädten um die Risiken.⁶ So wird die russische Exklave zu einem Testfall für den politischen Willen in Europa, die gegenwärtig konkurrierenden Interessen rechtzeitig in koexistenzfähige Interessen zu transformieren. Diese Zielsetzung betrifft mindestens drei Ebenen gleichzeitig: die Beziehungen a) zwischen der RF und der EU, b) zwischen der RF und der direkten Nachbarschaft Kaliningrads sowie c) innerhalb der RF zwischen dem Zentrum und seiner Exklave.

Den genannten Parteien wird dies nicht ohne vermittelnde Institutionen gelingen können. Wie in keiner anderen Weltregion sind jedoch gerade in Europa mit den zahlreichen internationalen Regierungsorganisationen politische Instrumente geschaffen worden, um die aus konträren Interessendefinitionen erwachsenden Risiken einzugrenzen und eine Interessentransformation einzuleiten. Vor allem nach 1990 ist ein Schatz von Erfahrungen entstanden, aus denen ersichtlich wird, wie diese Instrumente auch wirksam genutzt werden können.⁷ Ein positives Ergebnis ist niemals garantiert, aber bereits die Möglichkeit, ein solches zu erreichen, müsste die Regierungen verpflichten, internationale Organisationen immer dann einzubeziehen, wenn sich eine krisenhafte Entwicklung abzeichnet. Diese Einsicht mag allgemein anerkannt sein, aber eine Routine, sie im Einzelfall auch anzuwenden, gibt es noch nicht. Im Gegenteil, die von Richard Ned Lebow zuerst

4) Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010), Moscow 1999 (Übersetzung der EU).

5) Pertti Joenniemi, Responding to Russia's Kaliningrad Offensive, in: Birckenbach / Wellmann (eds.), a.a.O. (Fn 2), S. 49-60.

6) Vgl. z.B. den EU-Außenkommissar Christopher Patten, EU Policy in the Balkans. Speech to the International Crisis Group, 10 July 2001.

7) Peter Wallensteen, Europa und die Konfliktmuster der Zukunft, in: Gerald Mader et. al. (Hg.), Europa im Umbruch. Münster, 1997, S. 239-260.

herausgearbeiteten kognitiven und emotionale Blockaden in Krisensituationen⁸ lassen sich auch im Falle Kaliningrads nachweisen.⁹ Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob die internationalen Regierungsorganisationen im Fall Kaliningrads eine friedensstiftende Rolle spielen oder doch spielen könnten und worin ihr Beitrag zu einem problemlösenden Umgang mit dem Konfliktsyndrom bestehen würde.

Im Kern geht es um den *Ostseerat*, den *Europarat* und die *OSZE*, um Organisationen also, in denen Russland Mitglied ist. Wie weit sind sie bereits im Spiel, wo liegen die Probleme, was könnten sie leisten? Der Beitrag bilanziert im ersten Abschnitt die bisherige Kaliningrad-Arbeit der genannten Organisationen und benennt die Defizite und Desiderata eines verbesserten Engagements. Der zweite Abschnitt setzt sich mit Argumenten auseinander, die gewöhnlich vorgebracht werden, wenn es darum geht internationaler Organisationen so rechtzeitig mit einer potentiellen Krisensituation zu befassen, dass dies auch eine konstruktive Wirkung haben kann. Wäre ihr erweitertes Engagement in der Kaliningradfrage wirklich risikoreich? Würde es russischen Interessen zuwiderlaufen? Hätte es überhaupt einen Nutzen? Wäre es wirklich unmöglich? Diese Fragen werden konstruktiv aufgegriffen, um darzulegen, was beachtet werden muss, wenn das friedensstiftende Potential internationaler Organisationen im Fall Kaliningrad wirksam genutzt werden soll. Im dritten Abschnitt schließlich wird ein den zuvor entwickelten Kriterien entsprechender Vorschlag für einen ersten Schritt zu einer koordinierten und koordinierenden Praxis der drei Organisationen entwickelt.

Ostseerat, Europarat und OSZE – eine Zwischenbilanz

1. Der *Ostseerat* war im vergangenen Jahrzehnt hinsichtlich der Kaliningradproblematik die aktivste Organisation. Er hat wesentlich dazu beigetragen, dass die krisenhafte Entwicklung des Gebietes politisch überhaupt wahrgenommen wurde. Kernelemente der Problematik muss der Ostseerat jedoch ausblenden. Sicherheitspolitisch ist er jedoch auf die Problemstellungen der sog. soft security beschränkt. Mit seiner Task Force zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und einer weiteren zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten antwortet der Ostseerat im Wesentlichen auf die westeuropäische Risikobewertung. Fragen territorialer Sicherheit und Souveränität, die im Zentrum der Risikobewertung der Russischen Föderation liegen, fallen nicht unter das Mandat des Ostseerates.

8) Richard Ned Lebow, Kognitive Blockierung und Krisenpolitik – Deutsche Entscheidungsträger im Juli 1914. In: Reiner Steinweg (Red.), *Kriegsursachen. Friedensanalysen* 21, Frankfurt/M. S. 191-247

9) Hanne-Margret Birckenbach / Christian Wellmann, EU- und NATO-Osterweiterung und die Oblast Kaliningrad – Konflikterzeugung ohne Eskalationsprävention?, in: Peter Schlotter (Hg.), *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der "Zivilmacht Europa"*, AFK-Friedensschriften Band 30, Baden-Baden 2003, S. 213-238.

Anders lag der Fall in Fragen der Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik. 1994 wurde – nicht zuletzt auf Drängen Russlands – das Amt eines "Kommissars für demokratische Institutionen und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die zu Minderheiten gehören" eingerichtet, das bis Mitte 2000 von Ole Espersen substantiell, unbestechlich und kreativ ausgeübt wurde. In bester Tradition vorbeugender Diplomatie hatte er auch Kaliningrad im Blick, als er im Mai 1999 - also drei Jahre bevor die Visafrage akut wurde - einen umfassenden Bericht zur grenzüberschreitenden Reisefreiheit in den Mitgliedsländern vorlegte, der u.a. eine Zusammenarbeit zwischen Ostseerat, Europarat und relevanten Experten des Schengen-Abkommens der EU empfiehlt.¹⁰ Dazu ist es jedoch nur ansatzweise und erst nach der ernsthaften Krise in den Russland-EU-Beziehungen um die Visafrage im Sommer 2002 gekommen. In der Zwischenzeit wurde - angestoßen von Estland - das Amt des Ostseekommissars abgewertet. Mitte 2000 wurde beschlossen, die Menschenrechtsfragen aus dem Mandat abzu-drängen; im Juni 2003 fiel die Entscheidung, das Amt zum Jahresende ganz abzuschaffen. Damit verliert der Ostseerat an Kompetenz. Auch wenn die Mitgliedsstaaten gleichzeitig ihren Rat Hoher Beamter beauftragt haben, einen Vorschlag zu entwickeln, wie die Organisation die Kooperation zwischen der EU und Russland zum Zweck der sozioökonomischen Entwicklung Kaliningrads verbessern kann, ist die nachlassende Rolle des Ostseerates offensichtlich geworden. Nicht nur verringert sich das Interesse der baltischen Staaten und Polens, je weniger sie ihn als Sprachrohr im EU-Beitrittsprozess benötigen. Auch das Engagement der RF ist rückläufig. In den nordischen Staaten wächst die Neigung, die Ostseekooperation auf Binnenfragen unter EU-Mitgliedern zu begrenzen und auf den schwierigen russischen Partner zu verzichten.

2. Bis 2002 hat es gedauert, dass das Ministerkomitee des *Europarates* offiziell von der Problemkonstellation hinsichtlich der russischen Exklave Kenntnis genommen hat. Seitdem hat diese Organisation aber ihr Engagement und die Koordinierung mit dem Ostseerat und der EU deutlich erhöht. Auf der Grundlage einiger vorausgegangener Studien, Berichte, Gutachten, Empfehlungen und Beschlüsse der Parlamentarischen Versammlung, des Generaldirektoriats für Rechtsfragen (Directorate General of Legal Affairs) und des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas hat das Ministerkomitee - und das heißt mit Zustimmung Russlands - 2003 endlich zur Entwicklung der Kaliningradfrage Stellung bezogen.¹¹ Es hat erstens festgestellt, dass das Schengen-Abkommen – wegen der neuen Visaanforderungen an russische Staatsbürger 2002 im Brennpunkt des Streites zwischen der EU und der RF – ein 1957 geschlossenes Europaratsabkommen nicht beachtet, das den erleichterten Reiseverkehr zwischen allen Mitgliedsstaaten vorsieht.¹² Damit ist zwischen dem Europarat und der EU

10) Commissioner of the CBSS on Democratic Institutions and Human Rights, Conditions for Travel Across the National Borders of the CBSS Member States. A Survey with Recommendations - 10 May, 1999.

11) Council of Europe, Committee of Ministers, CM Documents CM/AS (2003) Rec 1579 final 22 April 2003.

12) European Agreement on Regulations Governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe (1957).

die Frage aufgeworfen, ob das Abkommen des Europarates oder das Schengen-Abkommen verändert werden muss.¹³ Zweitens hat das Ministerkomitee über die Absicht informiert, Aktivitäten im Rahmen des Kooperations- und Hilfsprogramms für Russland (Menschenrechte, lokale Demokratie, Medienentwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Ausbildung von Juristen und Verwaltungspersonal, Erfahrungsaustausch in sozialen Fragen, Programme für benachteiligte Gruppen, Jugendaustausch, Fremdsprachen) auch auf Kaliningrad auszudehnen.¹⁴ Drittens kündigte das Ministerkomitee an, es werde die Etablierung eines Informationsbüros in Kaliningrad prüfen. Einen Schwerpunkt setzt der Europarat viertens im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation und erhält dazu einen Input über sein beratendes Organ, den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas. Dieser hat eine Arbeitsgruppe zur Oblast Kaliningrad eingerichtet und im Zusammenhang seiner Zielsetzung, die soziale Kohäsion Europas voranzutreiben, auch die Empfehlung verabschiedet, grenzüberschreitende Kooperation mit dem Gebiet zu fördern.¹⁵

Mit seiner diplomatischen Kritik am Schengen-Abkommen hat der Europarat ein aktuelles Anliegen der RF aufgegriffen, mit seinem Kooperations- und Hilfsprogramm und dem Fokus auf grenzüberschreitender subregionaler Entwicklung ist er zugleich den Problemen der Kaliningrader Bevölkerung vergleichsweise nahe. Im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation kann es damit sogar zu einer "konstruktiven Redundanz" kommen: Die Programme des Europarates, der subregionalen Institutionen der Ostseekooperation sowie der EU ("Größeres Europa" und "Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension der EU") können sich wechselseitig verstärken.

Diese positive Entwicklung hat jedoch eine Schattenseite. Wie der Ostseerat kann sich auch der Europarat vertragsgemäß nicht mit der Frage befassen, die aus Sicht der RF zentral ist: Wie kann angesichts der Exklavenlage und der strukturell bedingten Tendenz zum Separatismus die territoriale Sicherheit und Souveränität Russlands erhalten werden? Ihre Gefährdung könnte sogar durch die Synergie von Europarat, Ostseerat und EU noch zunehmen, solange die Ko-

13) Das Committee on Legal Affairs and Human Rights der Parlamentarischen Versammlung hat sich mit einer Enthaltung für die Aufhebung der Visa-Anforderungen des Schengen-Abkommens für alle Bürger von Mitgliedsstaaten des Europarates ausgesprochen; es hält die unmittelbare Einführung von Ausnahmen von den Schengen Visa-Anforderungen für Bürger von Staaten die nicht der EU angehören aber das breite Vertragssystem des Europarates im Bereich der Migrationspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz unterzeichnet haben für gerechtfertigt. Das Committee empfiehlt ferner eine stärkere Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat sowie konkrete Schritte, um die Effizienz und Anwendbarkeit der Durchführung des Schengensystems zu erhöhen. PACE, Consequences of European Union enlargement for freedom of movement between Council of Europe member states, Doc. 9979 rev.; 15 October 2003.

14) Der Europarat hat Qualifizierungsseminare zu Fragen der Menschenrechte und der Medien seit Juli 2002 durchgeführt.

15) Council of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), Recommendation 125 (2003) on fostering transborder co-operation in the Kaliningrad region: a requirement of social cohesion.

Dokumente des Europarates zur Kaliningrad-Problematik

Committee of Ministers of the Council of Europe:

- CM Documents CM/AS (2003) Rec 1579 final 22 April 2003.
- CM/Notes/825/10.5 10 January 2003; 825 Meeting, 22 January 2003, 10 Legal questions, 10.5 Recommendation 1579 (2002) of the Parliamentary Assembly on the enlargement of the European Union and the Kaliningrad Region - Draft *ad hoc* terms of reference for the European Committee for Legal Co-operation (CDCJ), Item prepared by the GR-J - Reference documents: Parliamentary Assembly Recommendation 1579 (2002) CM/Del/Dec(2002)812/3.2 GR-J(2002)14 et GR-J(2002)CB10.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe:

- Concerning the region of Kaliningrad (Russian Federation), Motion for a Resolution, Doc 6707, 8 October. (1992).
- Need for European support in ensuring a prosperous future for the Kaliningrad region, Motion for a Resolution Doc. 9280, 14. November, 2001.
- Ensuring a prosperous future for the Kaliningrad Region: the need for European solidarity, Doc.9524, 15 July, 2002.
- The enlargement of the European Union and the Kaliningrad Region, Doc. 9560, report of the Political Affairs Committee, 22 September, 2002.
- Recommendation 1579, The enlargement of the European Union and the Kaliningrad Region, adopted by the Assembly on 25 September, 2002.
- Resolution 1298, Ensuring a prosperous future for the Kaliningrad region: the need for European solidarity, adopted by the Assembly on 25 September, 2002
- Consequences of European Union enlargement for freedom of movement between Council of Europe member states, Doc. 9979 rev., 15 October 2003. Report: Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Vitaliy Shybko, Ukraine, Socialist Group.

Congress of Local and Regional Authorities

- CLRAE (2003): Recommendation 125 (2003) on fostering transborder co-operation in the Kaliningrad region: a requirement of social cohesion.

operationsdynamik sich nur zwischen der Oblast und den EU-Nachbarn Polen und Litauen entwickelt, ohne dass gleichermaßen auch eine Förderung der grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen dem russischen Hauptland und seiner Exklave gelingt. Dem stehen jedoch die politischen Interessen Litauens und Polens, sowie der EU an "sicheren Grenzen" entgegen.

3. Das Sicherheitsproblem der RF aufzugreifen, wäre Sache der OSZE. Entsprechende Aktivitäten sind jedoch bislang unterblieben. Im Kontext der Bemühungen um konventionelle Rüstungskontrolle in Europa und den Abzug der ex-sowjetischen Truppen aus den baltischen Staaten war zwar auch Kaliningrad Anfang der 90er Jahre mit auf der Tagesordnung der OSZE. Das Gebiet bildete den einzigen Russland verbleibenden Teil des baltischen Militärdistrikts der

Roten Armee und wies zeitweilig eine extrem hohe Militärdichte auf. Sie lag zwar immer im Rahmen des vertraglich Zulässigen und war vor allem eine Folge des Truppenrückzugs aus Mitteleuropa und den baltischen Staaten, wurde aber von den Nachbarstaaten als Bedrohung wahrgenommen. Wenn dies heute anders ist, weil in den Folgejahren die Truppenstärke und das Waffenpotential auch in der Oblast Kaliningrad ganz erheblich reduziert wurde, so ist das auch ein Verdienst der langjährigen und schließlich erfolgreichen Bemühungen der KSZE/OSZE um Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung im militärischen Bereich.¹⁶ Seitdem aber hat die OSZE keine weiteren sichtbaren Schritte im Hinblick auf die Zukunft der Exklave unternommen. Alle Aktivitäten blieben informell. So hat sich die OSZE zwar darauf vorbereiten können, eine Rolle zu übernehmen - aber noch hat sie keinen Auftrag erhalten, hier weiter tätig zu werden.

Somit ergibt sich als *Befund*:

- Alle drei Organisationen Ostseerat, Europarat und OSZE sind zwar involviert, aber eben nicht ausreichend mandatiert, um einer Eskalation der Kaliningradfrage vorbeugen zu können.
- Der Ostseerat läuft sogar Gefahr, aus dem Prozess herausgedrängt zu werden. Weder er noch der Europarat können die sicherheitspolitischen Kernprobleme der RF aufgreifen.

Folglich besteht, wie in vorangegangenen Konfliktfällen, auch im Fall Kaliningrads die Gefahr, dass ein zu begrenztes Engagement, die Tabuisierung sicherheitspolitischer Interessen sowie die mangelnde Aufmerksamkeit für die Verbindungen zwischen sicherheits-, wirtschafts- und menschenrechtspolitischen Entwicklungen verhindern, dass die internationalen Organisationen ihren Friedensauftrag erfüllen können. Ein solches Scheitern ist möglich, aber es *muss* nicht eintreten, denn noch gibt es Alternativen.

Weil ökonomische, politische, menschenrechtliche und sicherheitsbezogene Fragen zumindest im Falle Kaliningrads nicht isoliert werden können, ohne die Interessen einer Konfliktpartei zu verletzen, wird es wesentlich darauf ankommen, das Engagement der drei internationalen Organisationen schnell zu erweitern und die jeweiligen Kompetenzen zusammenzuführen. Wenn es nicht gelingt, dass Ostseerat und Europarat ihre Aktivitäten offen mit der OSZE koordinieren, so lässt sich leicht prognostizieren – werden sie ihre friedensstiftende Kraft im Fall Kaliningrads nicht realisieren können. Insbesondere stellt sich daher die Frage, wie die OSZE zur Bewältigung der russischen Sicherheitsprobleme im Interesse aller Seiten einbezogen werden kann. Zwar hat die Organisation bisher kein Handlungskonzept entwickeln können, um den vielen „pull- and push“-Faktoren zur Herauslösung der Exklave aus der Russischen Föderation entgegenzuwirken. Gleichwohl verfügt sie über diplomatische Instrumente, um konstruktiv auf separatistische Tendenzen zu antworten. Denn seit mehr als einem Jahrzehnt hat sie einschlägige Erfahrungen mit Minderheitenkonflikten. Auch wenn

16) Unto Vesa / Frank Möller, *Security Community in the Baltic Sea Region? Recent debate and recent trends*, Tampere, 2003.

diese anders gelagert sind, gibt es doch Ähnlichkeiten, deren Beachtung sich auch im ungewöhnlichen Kaliningradfall als nützlich erweisen dürfte.

Vorbehalte und was man aus ihnen lernen kann

Der Vorschlag, internationale Organisationen in die Bearbeitung von Konflikten frühzeitig und mit Aussicht auf Erfolg einzubeziehen, stößt auch im Fall Kaliningrads auf Vorbehalte. Nicht alle Einwände sind vorgeschoben. Einige enthalten Hinweise darauf, wie das Engagement internationaler Organisationen angelegt werden muss, wenn die friedenspolitischen Intentionen nicht verfehlt werden sollen.

1. Es wird argumentiert, die Einbeziehung internationaler Organisationen, insbesondere der OSZE, werde die Situation dramatisieren und dadurch eher verschlimmern als verbessern. In der Oblast fürchtet man als Krisengebiet abgestempelt zu werden, was ausländische Investoren abschrecken könnte. Russische Diplomaten äußern die Sorge, mit einer Internationalisierung bzw. Europäisierung des Problems könnte der RF die Kontrolle über und die Verantwortung für die Oblast entgleiten, zumal in Russland durchaus registriert wird, wenn re-vanchistische Interessen und Deuschtümelei sich europäisch verkleiden.

Nimmt man diese Argumente ernst, lässt sich ihnen entnehmen, worauf es ankommt: Das Engagement internationaler Organisationen erkennbar so zu gestalten, dass solche Befürchtungen widerlegt und die Interessen aller Parteien beachtet werden. Bisher gelingt dies nicht. Weder gibt es ein wirtschaftspolitisches Konzept mit dem die Schattenwirtschaft deutlich reduziert werden könnte, noch werden die Interessen der RF an der Sicherung der territorialen Zugehörigkeit der Oblast aufgegriffen. Russland hat an diesem Mangel einen eigenen Anteil, weil es dazu neigt, das Problem zu tabuisieren. Aber in seiner EU-Strategie vom Herbst 1999 hat Russland das Problem in Form des Verlangens nach vertraglichen Sicherheiten benannt, ohne dass die EU darauf entsprechend geantwortet hat.

2. Eingewendet wird ferner, die RF habe zwar das Engagement internationaler Organisationen im benachbarten Ausland (zum Beispiel in Estland und Lettland gegen den Willen dieser Staaten) gefordert und unterstützt, aber deren Einsatz auf russischem Gebiet widerspräche dem Selbstverständnis als Großmacht. Russische Experten verweisen häufig auch auf negative Erfahrungen, die Russlands gemacht hat, wenn es erwartet hat, die OSZE und der Europarat werde helfen, die Anliegen russischer Politik durchzusetzen. So seien die Rechte der russischsprachigen Minderheit in Estland und Lettland von beiden Organisationen nicht ausreichend geschützt worden. Der Europarat steht unter Verdacht, prinzipiell "gegen Russland" zu agieren, seitdem die Parlamentarische Versammlung auf den Krieg in Tschetschenien mit Sanktionen reagiert hat. Hinzu kommt, dass die OSZE bislang keine hervorgehobene Rolle für die RF im Bereich ziviler Krisenprävention gefunden hat. Russland hat sich seinerseits auch nicht erkennbar darum bemüht, dass solche Rollen kompetent eingenommen werden, was auf westeuropäischer Seite die Vermutung bestärkt, es sei unfähig

oder nicht willens, seine Interessen an der OSZE zu entdecken und wahrzunehmen.

Diese Einwände mögen berechtigt sein, beachten allerdings nicht die Erfahrung, dass Russland sich in den europäischen Organisationen durchaus konstruktiv verhalten hat, und dass es auch in der Lage war, daraus Vorteile zu ziehen. Die RF hat im Ostseerat mehrfach die mögliche Rolle der Ostseekooperation bei der Lösung von Fragen betont, die Kaliningrad betreffen. Auch hat Russland die OSZE durchaus in solchen Fällen genutzt, in denen innen- und außenpolitische Fragen miteinander verknüpft sind, auch im Falle des Tschetschenienkrieges.¹⁷ Putins Sonderbeauftragter für Kaliningrad, Dimitrij Rogozin, hat – allerdings noch als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses der Staatsduma – nach Angaben der Kaliningrader Prawda vom 4. April 2001 gefordert, Kaliningrad solle im Europarat und in der OSZE zum Thema werden. Das oben erwähnte Einverständnis Russlands, im Ministerkomitee des Europarates über ein Büro in Kaliningrad nachzudenken, zeigt ebenfalls, dass die russische Position nicht hermetisch geschlossen ist.

So scheinen insgesamt die Vorbehalte Russlands gegenüber den Aktivitäten internationaler Organisationen in Kaliningrad nicht unüberwindbar, sofern sichtbar wird, dass es seine Position wahren und Vorteile daraus ziehen kann. Es käme also darauf an, deutlich zu machen, dass mit einer Beteiligung der OSZE die Chancen der RF, die Entwicklung in Kaliningrad zu kontrollieren und gemäß russischen Interessen zu beeinflussen nicht sinken, sondern steigen. Umgekehrt geht jedoch auch die Anfrage an die RF, endlich die Initiative zu ergreifen und dem Eindruck zu begegnen, es habe Territorium und Bevölkerung in der Oblast längst abgeschrieben und wolle Kaliningrad nur als bargaining-chip in internationalen Verhandlungen benutzen.

3. Schließlich wird bezweifelt, dass die genannten internationalen Organisationen überhaupt etwas bewirken können, denn im Vergleich zur EU, der NATO oder einflussreichen Einzelstaaten gelten der Ostseerat, aber auch der Europarat und die OSZE nicht nur in Russland als schwache Akteure. Der OSZE wird häufig vorgeworfen, zum Appendix der Militärorganisation NATO und der Wirtschaftsorganisation EU geworden zu sein. Und der Europarat werde weder in Russland noch in Brüssel ernst genommen. Der Ostseerat schließlich sei zu kleinräumig, um das Handeln von Akteuren zu beeinflussen, die sich - wie Russland und die EU - als „global player“ oder - wie das neue Polen in der unmittelbaren Nachbarschaft Kaliningrads - als europäische Macht verstehen.

Im Fall Kaliningrad besteht jedoch nicht etwa Bedarf nach dem einen ordnungsmächtigen Akteur. Benötigt werden vielmehr Institutionen, die erstens die Vielzahl der in Kaliningrad tätigen staatlichen, staatlich geförderten oder nicht-staatlichen Akteure in einen allgemeinen Dialog- und Abstimmungsprozess einbinden. Nur so würde es für alle Beteiligten möglich zu überschauen, wer was mit wel-

17) Marc Webber, *Russia and Europe: conflict or cooperation*, Basingstoke, 2000, S. 125-151; vgl. auch Otto Luchterhand, *Rußland in Europa – die institutionelle Dimension*, in: *Osteuropa*, Heft 9-10, 2003, S. 1456-1469.

chem Ziel für wen und mit welchen Erfahrungen tut. Zweitens fehlt es an Institutionen, die in der Lage sind, Polarisierungen, wechselseitigen Beschuldigungen und Gerüchten sachlich entgegenzuwirken und zu helfen, die jeweiligen Anliegen auseinander zu halten, ohne die Zusammenhänge zu ignorieren. Es geht also im Fall Kaliningrads nicht um die Macht, die eine "Lösung" der Kaliningradfrage – wenn man sie denn hätte – zu erzwingen. Vielmehr geht es um solche Dienstleistungen, die weder von Staaten noch von nichtstaatlichen Gruppierungen bereitgestellt werden können: die Erarbeitung eines Rahmens, innerhalb dessen Problemlösungen im Dialog und konsensstiftend erdacht und ausgehandelt werden können. Ein solcher Rahmen würde die Integration differierender Sichtweisen trotz asymmetrischer Ausgangsbedingungen erlauben und dabei verhindern, dass Fragen der Menschenrechte, Demokratisierungserfordernisse und Souveränitätsansprüche gegeneinander ausgespielt und zu Eskalationsfaktoren werden.

4. Einige Beobachter sind der Auffassung, dass die Bemühungen internationaler Organisationen um Dialog und Koordination angesichts der Dringlichkeit der Problemlage in Kaliningrad zu zeitaufwendig seien. Die Bevölkerung könnte die Geduld verlieren, wenn eine Konferenz der anderen folge, ohne sichtbare Ergebnisse zu zeitigen. Auch könnte sich mit jedem Tag die Zahl derjenigen erhöhen, die am Status Quo im Rahmen von Schattenwirtschaft, Alimentierung und unkoordinierter Projektförderung verdienen. Schließlich gibt es auch die Position, eine aufwendige Konsensbildung erübrige sich, da die Zeit ohnehin gegen die Interessen der RF in ihrem westlichsten Territorium laufe. Diese Erwartung mag zutreffen, aber eine solche Entwicklung wäre für den europäischen Frieden wenig förderlich. Die Antwort auf den Zeitdruck kann daher nicht darin bestehen, die Initiierung eines langfristig wirksamen Dialogprozesses zu unterlassen. Vielmehr käme es darauf an, das Tempo und die Effektivität der Einbeziehung der drei Organisationen zu beschleunigen.

5. Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die umständlichen Mechanismen, die internationale Organisationen legitimieren würden, einen Kaliningradprozess einzufädeln. Im Europarat werden heikle Fragen in der Regel durch Initiativen zum Verhandlungsgegenstand, die im Dreieck zwischen dem Sekretariat der Organisation, einem Mitgliedsstaat bzw. einer Staatengruppe und einem der beratenden Organe (insbesondere in der Parlamentarischen Versammlung) ergriffen werden. So ist es auch in Sachen Kaliningrad geschehen. Schwieriger ist dieser Prozess in der OSZE, solange eine Konfliktkonstellation noch nicht zu Gewalthandlungen geführt hat. Die existierenden Mechanismen zur Einleitung vorbeugender Maßnahmen greifen hier auch deshalb oft nicht, weil sie an vergangenen, nicht aber an zu erwartenden Konfliktkonstellationen orientiert sind.¹⁸ Aber auch in der Vergangenheit war die KSZE / OSZE in der Lage, sich an veränderte Konstellationen anzupassen und zeitgemäße Mechanismen zu schaffen. So war die Entsendung von Langzeitmissionen in ein Konfliktgebiet in dem ursprünglich für die KSZE konzipierten Rahmen ebenso wenig vorgesehen wie das

18) Peter Schlotter, Von "Kollektiver Sicherheit" zum "Dienstleistungsbetrieb", in: Mir A. Ferdowski (Hg.), Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München, 2002.

Amt des OSZE-Hochkommissars zu Minderheitenfragen. Letzteres entstand nur dank niederländischer Beharrlichkeit gegenüber einer uninteressierten Mitgliedschaft. Als die niederländische Regierung sich bereit erklärte, zunächst den größten Teil der entstehenden Kosten zu übernehmen, fehlten den anderen Mitgliedsstaaten die Argumente, um ihre Blockade aufrecht zu erhalten. Wenn also heute neue Sicherheits- und Stabilitätsrisiken an den zukünftigen Außengrenzen der EU entstehen, die nicht mehr als Minderheitenkonflikte beschrieben werden können, und von denen der Kaliningrader Fall besonders brisant ist, dann sind ebenfalls neue Mechanismen und Ansätze des vorbeugenden Krisenmanagements notwendig.¹⁹ Sollte Russland selbst eine entsprechende Initiative in der OSZE entwickeln, könnten sich andere Mitglieder nur schwer der Verantwortung entziehen. Aber auch andere Staaten können eine solche Initiative ergreifen. Erfolg wird sie jedoch nur dann haben, wenn sich der finanzielle Aufwand in so engen Grenzen hält, dass er notfalls auch von ein oder zwei Akteuren aus eigener Kraft bestritten werden kann.

Zusammenfassend lassen sich die genannten Einwände folglich in die Frage überführen: Wie kann es rasch gelingen, Europarat und Ostseerat zusammen mit der OSZE so mit der Bearbeitung der Kaliningradfrage zu befassen, dass

- a) die Interessen aller Konfliktparteien beachtet,
- b) die sicherheitspolitischen Befürchtungen Russlands anerkannt werden,
- c) die Verantwortung Russlands für das Wohlergehen seiner Bevölkerung gestärkt wird,
- d) die Dienstleistungsfähigkeit der genannten Organisationen optimal genutzt wird und
- e) neue Wege in der europäischen Politik zu tragbaren finanziellen Kosten geöffnet werden?

Wie man diesen fünf Aspekten politisch gerecht werden könnte, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Ein Vorschlag: Eine neuartige Europäische Mission für Kaliningrad

Im Oktober 2002 hat eine internationale ExpertInnengruppe Empfehlungen für eine europäische Kaliningradpolitik veröffentlicht und darin unter anderem vorgeschlagen, Russland solle den Europarat sowie die OSZE dazu einladen, eine Rolle bei der Bearbeitung der Kaliningradfrage zu übernehmen und ihre Bemühungen mit denen des Ostseerates zu bündeln. Diese drei Organisationen sollten gemeinsam einen Prozess auf den Weg bringen, der es einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure erlaubt, sich am Dialog zu beteiligen, ihre Aktivitäten zu koordinieren und dem Interaktionsprozess zwischen Russland und der EU

19) Martti Ahtisaari, Address in the Opening Plenary Session of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting, 9.9.2002.

Rückhalt zu geben. Zu diesem Zweck sollten die drei Organisationen gemeinsam ein "Europäisches Haus" in Kaliningrad eröffnen.²⁰

Nachdem der Europarat 2003 sein Engagement hinsichtlich Kaliningrad substantiiert und beschlossen hat, die Einrichtung eines eigenen Büros in Kaliningrad zu prüfen, klingt der Vorschlag der Expertengruppe weniger utopisch als zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung. Nun käme es allerdings darauf an, dass der Europarat nicht einfach ein weiteres Büro eröffnet, wie er es bereits in Moskau, Yekaterinenburg, Saratow und St. Petersburg unterhält, sondern dass er zusammen mit dem Ostseerat und der OSZE einen neuen Typ von Präsenz schafft: eine Europäische Vor-Ort-Mission, die in der Lage wäre, die Entwicklung bezüglich Kaliningrads in ihrer gesamten thematischen Breite und Vielfalt zu beobachten. Was könnte eine solche konzertierte europäische Präsenz in Kaliningrad leisten? Wie müsste diese fallbezogene Zusammenarbeit organisiert sein? Wie könnte ein solches "Europäisches Haus" auf den Weg gebracht werden?

Alles hängt zunächst davon ab, ob es gelingt, die RF zu motivieren, alle drei Organisationen nach Kaliningrad einzuladen, die dann (wie bei den kleineren OSZE-Missionen) einen internationalen Stab von mindestens sechs Personen zusammenstellen, von denen mindestens eine erfahrene Person aus dem diplomatischen Dienst Russlands kommen sollte. Generell muss das Konzept für die Arbeit auf die spezifischen Umstände zugeschnitten sein, allerdings die Erfahrungen mit bereits existierenden OSZE-Feldmissionen und Europaratsbüros beachten.

Eine Schlüsselstellung kommt der Formulierung des Mandats zu, das eine konstruktive Arbeit ermöglichen und gleichzeitig russischen Vorbehalten ausdrücklich Rechnung tragen sollte. Dazu könnte es den russischen Vorschlag zitieren, Kaliningrad zu einer Pilotregion zu entwickeln und explizit feststellen, dass das "Europäische Haus" den Interessen der RF dient, sofern diese mit den Verpflichtungen vereinbar sind, die aus der russischen Mitgliedschaft in den drei Organisationen resultieren. Englisch und Russisch sollten als Arbeitssprachen festgelegt werden. Grundsätzlich muss das Mandat den Stab dazu verpflichten, Stabilität zu fördern, Dialoge zu unterstützen und den Transformationsprozess der RF auch im Hinblick auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen der Zentralregierung und der regionalen Verwaltung zu erleichtern. Auch sollte es ein Verfahren vorsehen, das erlaubt, auf unerwartete Entwicklungen rasch zu reagieren. Dabei kann es sich um eine Krise, aber auch um eine Entspannung der Lage handeln, die es möglich macht, auch solche Aufgaben wahrzunehmen, die anfangs keinen Konsens fanden.

Um Kommunikations- und Kooperationslücken zu überbrücken, würde das Büro Kontakte mit der Vielfalt der in Kaliningrad bereits tätigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure unterhalten und ihnen als *clearing-house* dienen. Es sollte

20) The Kiel international ad-hoc group of experts on Kaliningrad, Kaliningrad in Focus. Policy recommendations in the perspective of problem-solving, in: SCHIFF-texte Nr. 67 / Englisch (Oktober 2002) bzw. Russisch und Deutsch (beide Dezember 2002).

die Expertise der entsendenden Organisationen und ihrer Organe zusammenführen und erweitern, "kurze Wege" zu den EU-Institutionen aufbauen und mit anderen regionalen oder subregionalen Institutionen wie dem Nordischen Rat arbeitsteilig zusammenarbeiten. Um technische Hilfe und Rat anbieten oder vermitteln zu können, sollte das Büro berechtigt sein, alle Einrichtungen zu konsultieren, die etwas zur Entwicklung, Finanzierung und Durchführung von Projekten zum Wohl der Kaliningrader Bevölkerung und ihrer Beziehungen zum russischen Kernland sowie zu ihren Nachbarn beitragen können. Dies würde nicht nur die Transparenz von Projektfinanzierungen erhöhen, sondern auch Synergieeffekte ermöglichen.

Besonders wichtig wäre die Aufgabe, der Verbreitung von Gerüchten, Misstrauen und Angst aufklärend entgegenzuwirken. Dazu müsste der Stab Informationen erhalten, diese selbst recherchieren und in regelmäßigen Berichten verbreiten können – nicht nur unter den Regierungen, sondern auch in der Öffentlichkeit. Auch sollte der Stab berechtigt sein, an einschlägigen Seminaren und Konferenzen teilzunehmen, diese zu beobachten und zu helfen, dass die Beteiligten sich nicht wechselseitig beschuldigen oder aneinander vorbei reden, sondern zu produktiven Arbeitsansätzen gelangen. Wie im Falle von OSZE-Missionen wäre die Frage, ob Veranstalter Vertreter des Stabs zur Teilnahme an ihren Veranstaltungen einladen, ein Kriterium, um die Seriosität der Veranstalter und ihre Bereitschaft zu beurteilen, sich dem Transparenzgebot zu unterwerfen.

Nicht alles was ein angemessenes Mandat ermöglicht, könnte von einer kleinen Gruppe aus sechs Diplomatinnen auch tatsächlich geleistet werden. Entscheidend ist jedoch, dass sie dazu legitimiert ist, alles zu tun, was sie leisten kann.

Kein Land übernimmt gerne die Kosten für die Arbeit internationaler Organisationen. Dennoch kann man den Einwand nicht akzeptieren, die Kosten für ein Europäisches Haus in Kaliningrad lägen jenseits der Möglichkeiten europäischer Politik. Zum Beispiel könnte der deutsche Außenminister den deutschen Innenminister kontaktieren, der im Rahmen der "Fördermaßnahmen zugunsten der deutschen Minderheiten in der russischen Föderation" über die GTZ in Kaliningrad das "Deutsch-Russische Haus" unterhält, das vorrangig der Bildungs- und Kulturarbeit für die Russlanddeutschen dienen soll. Auszuloten wäre, ob die hier eingesetzten Ressourcen in eine von OSZE, Europarat und Ostseerat getragene Europäische Mission eingebracht werden könnten. Das wäre für die BRD kostenneutral und würde es der deutschen Außenpolitik erleichtern, sich offen in Kaliningrad zu engagieren, ohne Misstrauen zu säen und in Verdacht zu geraten, es ginge ihr um eine "Regermanisierung" des Gebietes.

Ein solches internationales, auf friedliche Problemlösung verpflichtetes "Europäisches Haus" scheint in der aktuellen Situation ein ambitioniertes Projekt zu sein. Aber seine Verwirklichung wäre ein kostengünstiger Schritt weg von den vielfach hilflosen und ineffektiven, oft undurchsichtigen und Missgunst erregenden internationalen und transnationalen Aktivitäten diverser Akteure in Kaliningrad hin zu einer friedlichen und kreativen Auflösung des Kaliningraddilemmas.

SCHIFF - texte

- Nr. 65 *Silke Schielberg:*
Abschöpfung oder EU-Mitgliedschaft? Vorstellungen zur Zukunft der Exklave Kaliningrad im Spiegel der lokalen Presse (27 S.)
- Nr. 66 Annual Report of SHIP for 2001
- Nr. 67/d *Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad:*
Kaliningrad im Brennpunkt. Auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen (28 S.)
- Nr. 67/e *The Kiel international ad-hoc group of experts on Kaliningrad:*
Kaliningrad in Focus. Policy recommendations in the perspective of problem-solving (24 S.)
- Nr. 67/r *Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду:*
В фокусе – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем (28 S.)
- Nr. 68 *Ulrike Kronfeld-Goharani:*
Die Umweltschäden und Entsorgungsprobleme des russischen Nuklearkomplexes (56 S.)
- Nr. 69 *Gabriele Kötschau, Heinz Timmermann, Uta Zapf:*
Belarus: Ein Außenseiter in der Ostseeregion (34 S.)
- Nr. 70 *Ursel Hoppe:*
Perspektiven der Ostseekooperation nach der EU-Erweiterung. Von einer neuen Phase der regionalen Zusammenarbeit? (16 S.)
- Nr. 71 Annual Report of SHIP for 2002

SCHIFF - texte Spezial

- Hanne-Margret Birckenbach & Christian Wellmann (unter Mitwirkung von Leonid Karabeshkin):*
Zivilgesellschaften in Kaliningrad. Eine Explorationsstudie zur Förderung partnerschaftlicher Zusammenarbeit erstellt im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Landtages; Kiel 2000 (145 S.)
- Aude Thoumine:*
Internationale Sommerakademie "The Baltic Sea Region in the New Europe"
Bericht 2001 (58 S.)
- Hanne-Margret Birckenbach & Christian Wellmann (eds.):*
Civil Society around the Baltic Rim – edited on occasion of the 10th Baltic Sea Parliamentarian Conference by order of the Standing Committee of the BSPC; Kiel 2001 (56 S.)

**Kiel Peace Research Series (Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft)
(Lit Publ., Münster/Hamburg/London; order via your book store)**

- Vol. 07 *Martin Grundmann (ed.):*
Transformation and Arms Conversion in the Baltic Sea Region and in Russia. 1996, 230 pp., EUR 17,90. (ISBN 3-8258-2378-4)
- Vol. 08 *Christian Wellmann:*
From Town to Town. Local Authorities as Transnational Actors. 1998, 266 pp., EUR 19,90 (ISBN 3-8258-3249-x)
- Vol. 09 *Vadim Polushchuk:*
Advice not welcomed. Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the response. 2001, 115 pp., EUR 12,90 (ISBN 3-8258-5700-x)
- Vol. 10 *Hanne-Margret Birckenbach / Christian Wellmann (eds.):*
The Kaliningrad Challenge. Options and Recommendations. 2003, 298 pp. EUR 25,90 (ISBN 3-8258-6650-5)