

Russlands Politik im Baltikum: Bleibt alles beim Alten?¹

Im Februar 1997 publizierte der Pressedienst des russischen Präsidenten Boris Jelzin das Dokument „Eine langfristige Linie Russlands gegenüber den baltischen Staaten“. Es wurde als offizielle Richtschnur der russischen Baltikumpolitik vorgestellt und definierte das „strategische Ziel“ Moskaus im Baltikum als „Befürwortung eines konstruktiven Beziehungsmodells, das auf der Förderung von regionaler wirtschaftlicher Integration und bilateraler wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Unteilbarkeit der Sicherheit der Staaten, Achtung vor den Menschenrechten und den Rechten nationaler Minderheiten beruht“.²

Die Formulierung einer mehr oder weniger präzisen politischen Linie Moskaus gegenüber den baltischen Staaten wurde durch einen gewissen nationalen Konsens in Russland über die grundlegende Ausrichtung der Außenpolitik gefördert. Innerhalb des Rahmenkonzeptes einer „multipolaren Welt“, das um 1996/97 als offizielle Doktrin der russischen Außenpolitik auftauchte, wird Russland als unabhängiger „Pol“ mit Interessen betrachtet, die nicht notwendigerweise mit denen des Westens kompatibel sind. Das Konzept hat die Unterstützung der russischen politischen Elite gewonnen, und Moskaus feste Haltung in einer Reihe von russisch-baltischen Angelegenheiten – wie z. B. die Situation der russischsprachigen Minderheiten (d. h. in erster Linie Russen und andere russifizierte Slawen, d. h. so genannte „Russischsprachige“) in Estland, Lettland und Litauen oder eine mögliche NATO-Mitgliedschaft dieser Länder – kann teilweise durch die politische Stimmung in Russland selbst erklärt werden.

Die Erfahrungen der ersten Hälfte der Neunzigerjahre machten klar, dass die Hauptprobleme in den russisch-baltischen Beziehungen noch viele Jahre lang auf der Tagesordnung bleiben werden. Nach dem im August 1994 abgeschlossenen Abzug der russischen Truppen aus dem Baltikum sind die wichtigsten Punkte der Status der russischsprachigen Bevölkerungsteile, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Probleme der baltischen Sicherheit.

Das internationale Umfeld gab einen wichtigen Impuls. Als der Prozess der NATO-Erweiterung in seine praktische Umsetzungsphase eintrat, wurde in Moskau klar, dass – aus seiner Sicht – auch in der baltischen Region Abhilfe nötig war. Diese Überlegung mündete in eine verstärkte Aufmerksamkeit Moskaus für seine Beziehungen zu den baltischen Staaten.

Wenn man alle diese Gegebenheiten in Betracht zieht, kann man zumindest vier grundlegende Faktoren (oder Ebenen) der russischen Baltikumpolitik unterscheiden: Vorherrschende Wahrnehmungen der Richtung der Außenpolitik in Russland selbst; bilaterale Beziehungen mit den baltischen Staaten; ihr regionaler Rahmen; der weitere europäische und internationale Kontext.

Vor diesem Hintergrund analysiert vorliegender Beitrag die Hauptprobleme der russischen Baltikumpolitik. Zunächst stellt sich natürlich die Frage, ob ein neues Kapitel der russischen

* Die in diesem Artikel geäußerten Ansichten fallen zur Gänze in die Verantwortung des Autors und sollen daher nicht als offizielle Standpunkte Russlands angesehen werden.

1 Übersetzte Fassung. Erstmals erschienen unter dem Titel: Russian Baltic Policy: the Song Remains the Same? In: Sicherheitspolitik in der GUS und im Baltikum. Ausgewählte aktuelle Aspekte. Hg. von der Landesverteidigungsakademie Wien und vom Militärwissenschaftlichen Büro. Wien 2001 (=Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 1/2001), S. 125-149.

2 Zitiert nach Rossijskaja gazeta, 13.2.1997.

Politik, das durch die Übernahme des Präsidentenamtes durch Wladimir Putin am 31. Dezember 1999 aufgeschlagen wurde, eine Veränderung in der Politik Moskaus gegenüber den baltischen Staaten bringen wird. Es bleibt schwierig, bei den russisch-baltischen Beziehungen eine Langzeitvoraussage anzustellen. Die nähere Zukunft scheint eher bestimmbar, auch wenn die Stimmung nicht immer optimistisch ist.

Russische Debatten über Außenpolitik – „Geopolitiker“ versus „Modernisten“

Obwohl konkrete Züge der Außenpolitik Putins schwer vorherzusagen sind, können aus den in Russland andauernden Debatten über außenpolitische Themen doch bestimmte Rückschlüsse auf ihre Entwicklung gezogen werden.

1999 schien ein Krisenjahr des Konzepts einer „multipolaren Welt“ zu sein, das 1996 vom damaligen Außenminister und späteren Ministerpräsidenten Jewgenij Primakow eingeführt worden war. Dieses Konzept postuliert, dass das System der internationalen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges zunehmend multipolar geworden ist und sich mehrere weltpolitische „Pole“ – so vor allem die USA, Russland, die EU, China und Japan – herausgebildet haben. In einer derartigen „multipolaren Welt“ sollten die internationalen Beziehungen auf Gemeinsamkeiten, Zusammenarbeit und Interaktion beruhen. Das würde russischen Interessen besser dienen als Beziehungen wie zwischen „Führern und Geführten“.³ Im Anschluss an das Ziel, einen „Übergang zu einer multipolaren Welt“ voranzutreiben, sollte Russland seine Verbindungen mit den anderen „Polen“ entwickeln, während die Beziehungen zu den wichtigeren westlichen Mächten stabil und pragmatisch zu gestalten wären.

Das Konzept einer „multipolaren Welt“ wurde als Antwort auf ungelöste Dilemmata aus der Amtszeit von Außenminister Andrej Kosyrew (bis Anfang 1996) entworfen. Ihm wird in Russland bis heute angelastet, den Vorgaben der wichtigen westlichen Mächte zu sehr gefolgt und nicht in der Lage gewesen zu sein, die eigentlichen russischen Interessen – so z. B. eine vollständige Teilnahme Moskaus am neu entstehenden europäischen Sicherheitssystem – wahrzunehmen. Im Verlauf seiner Amtszeit nahm die innenpolitische Unterstützung für Kosyrew denn auch immer mehr ab. Im Gegensatz dazu gewann die Absicht der „Primakow-Doktrin“, Russland einen großen Machtstatus und eine bedeutendere Rolle in der internationalen Arena zu verschaffen, immer breitere Unterstützung im Land. Bei einer Rede vor dem Kollegium des Außenministeriums im Mai 1998 erklärte Jelzin sogar, dass „die lange Diskussion über die Prioritäten unserer Außenpolitik vorbei ist. Die russische Außenpolitik hat präzise Umrisse bekommen, und was ihre grundlegenden Elemente anbelangt, so besteht Vertrauen in den wachsenden Konsens zwischen unterschiedlichen sozialen und politischen Kräften im Land“.⁴

Die Linie Primakows wurde von Igor Iwanow nicht wesentlich verändert, der im September 1998 Außenminister wurde.⁵ Aber in Iwanows Amtszeit fielen komplizierte Probleme wie etwa die Kosovo-Krise (NATO-Operation „Allied Force“ gegen Jugoslawien, Frühjahr 1999), Geldwäscheskandale und die (offiziell so genannten) „Kampagnen gegen den Terrorismus“ in Dagestan und Tschetschenien (seit Sommer 1999). Diese Faktoren machten das Jahr 1999 zum wohl schwierigsten Jahr für die Moskauer Diplomatie seit der sowjetischen Militärintervention in Afghanistan (1979-89).

3 Russland unterstellt den USA, die übrige Welt „führen“ zu wollen. (Anm. d. Übers.)

4 Zitiert nach *Diplomatičeskij vestnik*, 6/1998, S. 3-5.

5 Vgl. etwa das Interview mit Iwanow in *Izvestija*, 28.10.1998. Iwanow war während Primakows Amtszeit als Außenminister dessen Stellvertreter.

Diese Ereignisse zeigten auch die Mängel des Konzepts der „multipolaren Welt“ auf. Die meisten von ihnen gingen aber auf objektive Probleme Russlands während der laufenden Transformationsperiode und nicht auf ein Versagen der Diplomatie zurück. So kann Russland vom Standpunkt einer globalisierten Wirtschaft aus nicht als unabhängiger „Pol“ betrachtet werden, und ein solcher dürfte es in absehbarer Zeit auch nicht werden. Russlands wirtschaftliche Schwäche und seine finanzielle Abhängigkeit vom Westen stellen Hindernisse für eine unabhängige Außenpolitik dar. Beispiele dafür sind im Überfluss vorhanden – so etwa die russische Forderung nach einer gleichberechtigten Beziehung zur NATO, die als eines der Fundamente der europäischen Sicherheit betrachtet wird, während die erforderlichen finanziellen Mittel dafür fehlen.⁶ Unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Insuffizienz kann Russland einen Status als Supermacht mit globalen Interessen, die es sich im Rahmen der „multipolaren Welt“ zuzuschreiben, nicht aufrechterhalten.⁷

Weiters scheinen die Differenzen zwischen wichtigen „Polen“, auf die sich das Konzept bezieht, überbewertet zu sein. Sicherlich sind etwa die Beziehungen zwischen den „Polen“ EU und USA nicht immun gegen Probleme, und sie – wie dies in der „Primakow-Doktrin“ vorgegeben wird – aus taktischen Gründen hochzuspielen könnte speziell auf kurze Sicht wirksam sein. Solche transatlantischen Meinungsverschiedenheiten spielen aber dort, wo strategische Interessen des Westens zum Tragen kommen, keine Rolle. Das zeigte sich etwa in der Kosovo-Krise. Dieser Punkt dürfte in Moskau verkannt worden sein, und obwohl russische Beobachter den dauerhaften und strategischen Charakter der transatlantischen Beziehungen hervorheben,⁸ wurden sie von der beinahe einstimmigen Unterstützung der europäischen Regierungen für die amerikanischen Schläge gegen Jugoslawien überrascht. In einem Versuch, Realität und Wahrnehmung auszusöhnen, wurden die Grenzen der formalen Logik von der russischen Diplomatie zeitweise ignoriert: So wurde die NATO einer „Aggression“ gegen Jugoslawien angeklagt, während man der EU – der zahlreiche NATO-Länder ja gleichzeitig angehören – „verzieh“.

Durch die Forderung nach einem „multipolaren Charakter“ des Systems der internationalen Beziehungen nach dem Kalten Krieg versäumte die russische Diplomatie eine weitere wichtige Tendenz – die fortschreitende Globalisierung. Die globale Vernetzung führt zu einer wachsenden wechselseitigen Abhängigkeit der Staaten. Durch die Kräfte dieser Veränderungen wird der eigentliche Begriff der staatlichen Souveränität neu definiert.⁹ Andere Akteure der internationalen Beziehungen wie Konzerne, NGOs oder Individuen verschaffen sich immer mehr Gehör. Als Folge davon können die Staaten immer öfter nicht selbstständig agieren oder nur ihre nationalen Ziele verfolgen; wirtschaftliche, humanitäre und andere Fragen stehen weit oben auf der Tagesordnung. Das neue System der internationalen Beziehungen ähnelt eher einem globalen Netzwerk, das sich dynamisch auf vielen Ebenen verändert, denn einer multipolaren Welt. Einige russische Beobachter sind der Meinung, dass Russland eine Geisel des geopolitischen Denkens des 19. Jahrhunderts wurde, indem es seine Außenpolitik auf die Basis von Konzepten der amerikanischen politikwissenschaftlichen Schule des „Realismus“ gestellt hat, denn von dort wurde der Begriff „multipolare Welt“ entlehnt.¹⁰

6 Der Chef des Verwaltung für internationale Zusammenarbeit des russischen Verteidigungsministeriums, General Leonid Iwaschow, stellte fest, dass das Ministerium eine Summe von 222 000 Dollar und 6,7 Millionen Rubel nicht erhalten hat, um individuelle Programme im Rahmen der PfP in Angriff zu nehmen. Vgl. dazu Leonid Iwaschow: Russland und die NATO (russ.). In: *Meždunarodnaja žizn'*, 9/1998, S. 49.

7 Vgl. z. B. das Interview mit dem stellvertretenden russischen Außenminister Alexander Awdejew in: *Obščaja gazeta*, 17.5.1999

8 Vgl. z. B. Alexej Puschkow: Eine neue europäische Ordnung (russ.). In: *Meždunarodnaja žizn'*, 2/1998, S. 101-111.

9 Kofi Annan: Two concepts of sovereignty. In: *The Economist*, 18.9.1999, S. 49f.

10 Vgl. z. B. den Gastbeitrag von Dimitri Trenin, in *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 38/1999.

Jeder objektive Beobachter sollte auch eine durch technologische Überlegenheit und Militärmacht definierte Führungsrolle der USA im bestehenden globalen System anerkennen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die russischen Bemühungen um eine „multipolare Welt“ in der Praxis oft nur als Kräftesammeln gegen die USA und ihre Alliierten. Russlands Partner in diesem riskanten Unternehmen – so z. B. Serbien und der Irak – sind arm und unzuverlässig; außerdem scheinen sie von Russland wesentlich mehr zu profitieren als Russland selbst von ihnen gewinnt.

Der außen- und sicherheitspolitische Analytiker Dmitri Trenin vom Moskauer Carnegie-Zentrum hat darauf hingewiesen, dass die russische Diplomatie in den vergangenen Jahren gelernt hat, wie man ein Gleichgewicht hält; sie konnte aber noch keine neue Rolle für das Land finden.¹¹ Die Suche nach dieser neuen Rolle dürfte wahrscheinlich der wichtigste Punkt in der russischen Außenpolitik während der Präsidentschaft Putins sein. Diese Suche wird zu einem hohen Grad vom Fortschritt der inneren Transformation Russlands abhängen. Auf kurze Sicht können Änderungen in der russischen Außenpolitik jedoch durch die Interaktion von bestehenden einflussreichen Gruppen entschieden werden. Sie sollen hier kurz untersucht werden.

Wenn überhaupt, vertreten nur noch wenige Angehörige der politischen Elite Russlands jene Auffassungen, die zur Zeit Kosyrews als Außenminister verbreitet waren, und ihr Einfluss auf die russische Außenpolitik ist nicht signifikant. Die beiden wichtigsten Gruppierungen innerhalb der russischen Elite sind nun „Geopolitiker“ und „Modernisten“.

Erstere sind der Meinung, dass Russland eine unabhängige und autarke historische und geopolitische Einheit oder „Zivilisation“ ist, die ihr eigenes Schicksal und ihren historischen Auftrag besitzt. Daher sei es nicht nötig, die liberale westliche Philosophie zu übernehmen. – Diese Gruppe umfasst Vertreter des „realen Sektors“ der russischen Wirtschaft (Industrie), der Intelligenz und der Geheimdienste; einige Diplomaten; nationalistische Teile der Staatsduma, des Unterhauses des russischen Parlaments usw. Besonders verbreitet sind die Ansichten der „Geopolitiker“ im Militär.¹² Die Militärs leiten aus geopolitischen Schlussfolgerungen wie etwa einer Schwäche Russlands als Herausforderung an die europäische Sicherheit ab, dass sich das Land weiterhin auf militärische Mittel stützen muss, um seine Sicherheit garantieren.¹³ Kurz nach der Kosovokrise wurde die russische Militärdoktrin in einer überarbeiteten und offenkundig (gegenüber dem bis dahin gültigen gleichnamigen Dokument von 1993, Anm. d. Übers.) härteren Version herausgegeben. Im Juni 1999 fand das russisch-belorussische Großmanöver „Westen-99“ mit dem Ziel statt, „Interoperabilität für den Fall einer Aggression aus dem Westen zu erarbeiten“. Einige hohe Offiziere schließen nicht aus, dass die russische Militärpräsenz im Gebiet von Kaliningrad nicht nur nicht weiter reduziert, sondern wieder ausgebaut werden könnte.¹⁴

Den „Modernisten“ ist demgegenüber klar geworden, dass Russland in der aktuellen Situation keine großen Machtansprüche erheben kann. Ihrer Meinung nach besteht das Dilemma der russischen Außenpolitik in der Möglichkeit, zwischen einem Fortschritt in der wirtschaftlichen Entwicklung (der die Grundlage für künftigen Einfluss darstellt) und dem gegenwärtigen „virtuellen Prestige“¹⁵ zu wählen. Die „Modernisten“ argumentieren, dass sich

11 Vgl. Dimitri Trenin: Außenpolitische Projekte Russlands (russ.). In: Nezavisimaja gazeta, 17.2.2000 (Beilage „Dipkurir“).

12 Vgl. z. B. Krasnaja zvezda, 13.1.2000. Krasnaja zvezda (Roter Stern) ist das Organ des russischen Verteidigungsministeriums.

13 Vgl. z. B. Nezavisimaja gazeta, 13.5.1999.

14 Vgl. dazu ein Interview des Kommandanten der Baltischen Flotte, Admiral Wladimir Jegorow, in: Nezavisimoe voennoe obozrenie, 23/1999.

15 So der einflussreiche Politikberater Sergej Karaganow in Moskovskie novosti, 29.2.2000.

das heutige Russland für eine konzentrierte Politik entscheiden muss, die innere Entwicklung und Reformen in das Zentrum ihrer Tätigkeit rückt. Außenpolitik sollte als Quelle von Reformen angesehen werden.

Diese Ansichten sollten nicht als Argumente für Autarkie oder Isolation genommen werden. Die „Modernisten“ glauben, dass es in Zeiten der Globalisierung für das Land nachteilig ist, für Autarkie zu optieren und Russland jede Chance ergreifen muss, um die Vorteile der Weltwirtschaft für sich zu nutzen.¹⁶ Andererseits haben sie nicht die Absicht, die politischen Interessen Russlands gegen wirtschaftliche Vorteile einzutauschen. Überall, wo es um lebenswichtige Interessen Russlands geht, sollte eine feste Haltung eingenommen werden, aber die Rangliste derartiger Punkte sollte überarbeitet und - wenn möglich - auf ein Minimum reduziert werden. Insgesamt sieht die von den „Modernisten“ vorgeschlagene außenpolitische Linie ein „selektives Engagement“ vor.¹⁷

In Summe geht das Hauptproblem der Außenpolitik Russlands – nämlich die Beteiligung an der Gestaltung eines neuen internationalen Systems nach dem Kalten Krieg – von einem nationalistischen Staat aus, auch wenn dieser versucht, pragmatisch zu sein und technisch mit dem modernen Zeitalter Schritt zu halten. Von diesem Ausgangspunkt aus sollte man sich analytisch an die russischen bilateralen Beziehungen mit den baltischen Staaten und ihre regionalen und europäischen Aspekte annähern.

Bilaterale Beziehungen Russlands mit den baltischen Staaten

Im Verlauf der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre setzte Russland seine Strategie fort, gegenüber jedem der drei baltischen Staaten eine eigene politische Linie zu verfolgen. Bis zu einem gewissen Ausmaß beruht dieser Zugang auf objektiven Unterschieden, die zwischen ihnen bestehen. Natürlich kann Russland in seinen Beziehungen zu Vilnius nicht ignorieren, dass das Gebiet von Kaliningrad als Exklave vom russischen Kernland durch litauisches (und belorussisches) Territorium getrennt ist. Bei Verhandlungen mit Riga hat Russland die Tatsache zu beachten, dass über lettische Häfen 13-15 % der gesamten russischen Öltransporte abgewickelt werden. Zudem ist es für Moskau einfacher, mit jedem der drei Staaten getrennt Kontakt aufzunehmen als mit einer allfälligen gemeinsamen Position umzugehen. Außerdem kann Russland im ersteren Fall von einer gewissen innerbaltischen Rivalität profitieren.

Das Hauptmerkmal für eine Differenzierung zwischen den baltischen Staaten ist für Moskau ganz offensichtlich deren Bereitschaft, russische Anliegen in Betracht zu ziehen. Die Lage der russischen Minderheiten hat sich als Brennpunkt der russischen Baltikumpolitik herauskristallisiert.

Nach einer anfänglichen Periode zu Beginn der Neunzigerjahre, als russische Demokraten die Balten in ihrem Drang nach Unabhängigkeit von der UdSSR unterstützten, änderte sich die russische Einstellung gegenüber den baltischen Staaten aufgrund der Durchführung von rigorosen Einbürgerungsmaßnahmen in Estland (1992-93) und in Lettland (1994-95), bei denen rund 300 000 bzw. 700 000 Einwohnern die Staatsbürgerschaft verweigert wurde, ganz wesentlich. Die Jelzin-Führung fühlte sich betrogen. Während der Vilniuskrise im

16 Vgl. z. B. *Meždunarodnaja žizn'*, 2/2000.

17 Vgl. Karaganow a. a. O.

Januar 1991¹⁸ waren zwischenstaatliche Übereinkommen zwischen Russland und Lettland bzw. Estland paraphiert worden, die allen legalen Einwohnern der beiden baltischen Staaten, die das wünschten, die Staatsbürgerschaft zusicherte. Das ging aber dann nicht in das innerstaatliche Recht ein, was die russische Erbitterung vergrößerte.

Dazu kam noch, dass die Menschenrechtssituation in den baltischen Staaten in den frühen Neunzigerjahren zu einem unangenehmen Thema in den russischen Beziehungen zum Westen wurde. Im Anschluss an den Geist einer „strategischen Partnerschaft“ mit den westlichen Staaten hatten die russischen Reformer Unterstützung von ihren neu erworbenen „Partnern“ im Falle einer Verletzung der Menschenrechte in den baltischen Staaten erwartet, und man betrachtete diese Frage in Moskau ursprünglich als gemeinsames Anliegen Russlands und des Westens. Aber die westlichen Staaten weigerten sich, die Einverleibung von Estland, Lettland und Litauen in die Sowjetunion im Jahre 1940 mit Erlöschen ihrer Völkerrechtssubjektivität zur Kenntnis zu nehmen, und wandten sich daher nicht gegen die baltischen Staatsbürgerschaftsgesetze, die auf der Theorie einer „rechtlichen Kontinuität“ dieser Staaten auch während der „sowjetischen Besatzung“ (mit Unterbrechung durch die deutsche Okkupation im Zweiten Weltkrieg) bis 1991 beruhten; die daraus entstehende Konsequenz, dass tausende Russen und Russischsprachige ihrer Staatsbürgerschaft beraubt wurden, sahen sie nicht als Verletzung der Rechte dieser Menschen an. Wie liberale russische Analytiker meinen, hat die pro-baltische Haltung der westlichen Staaten in der Frage der russischsprachigen Bevölkerungsteile in den Jahren 1992-93 antiwestliche Meinungen in Russland verstärkt und zu einer nationalistischen Verschiebung in der russischen Außenpolitik geführt.¹⁹

Bis heute sind die große Anzahl von staatenlosen Einwohnern in Lettland und Estland, das langsame Tempo der Einbürgerung und diskriminierende Praktiken gegenüber Russen und Russischsprachigen in diesen Ländern Brennpunkte der russischen Politik in dieser Region geblieben.

Die Beziehungen mit Lettland sind aus russischer Sicht am stärksten belastet. Seit in diesem Land 1995 die Einbürgerungen begannen, erhielten nur rund 25 000 Menschen die Staatsbürgerschaft. Obwohl die Abschaffung des „Fenster-Systems“ (demzufolge nur Personen in einer bestimmten Altersgruppe die Staatsbürgerschaft beantragen konnten) aufgrund der Ergebnisse eines Referendums im Oktober 1998 dem Prozess eine neue Richtung gegeben hat, ist die Zahl der Einbürgerungen immer noch extrem niedrig; sie könnten sich noch über Jahrzehnte hinziehen. Heute sind noch immer mehr als 650 000 Einwohner Lettlands ohne Staatsbürgerschaft. Sie sind bei nationalen und lokalen Wahlen ihres Wahlrechtes beraubt und dürfen eine erhebliche Anzahl von Berufen nicht ausüben. Und es gibt noch mehr als 50 andere gravierende diskriminierende Unterschiede bei Status und Rechten zwischen den ständigen Einwohnern Lettlands ohne Staatsbürgerschaft und den Bürgern mit Staatsbürgerschaft – auf den Gebieten Besitz, private Geschäftsaktivitäten, soziale Sicherheit usw.

Dennoch werden Russen von lettischen Behörden weiterhin diskriminiert. Das Gesetz über die Staatssprache, verabschiedet von der Saeima (Parlament) im Dezember 1999, fordert die alleinige Verwendung der lettischen Sprache für Angelegenheiten von Beschäftigung, öffentlicher Information und Kontakte mit staatlichen und Gemeindeinstitutionen. Viele Vorschriften beziehen sich darauf und schaffen so die Grundlage für Diskriminierungen. Ein Bildungsgesetz, das im Juni 1999 in Kraft trat, zielt auf eine vollständige Verdrängung der

18 Am 11. Januar 1991 besetzten sowjetische Fallschirmjäger in der litauischen Hauptstadt Vilnius das Verteidigungsministerium, das Pressehaus und das Fernmeldeamt und riegelten Zufahrten ab; dabei gab es einen Toten und mehrere Verletzte. In der Nacht zum 13. Januar stürmten sowjetische Soldaten mit Panzern die Sendezentrale des Rundfunks in Vilnius, wobei 14 Menschen getötet und über 150 verletzt wurden. Vilnius wurde einem Militärkommandanten unterstellt. (Anm. d. Übers.)

19 Alexei Arbatov: Russian Foreign Policy Thinking. In: Vladimir Baranovsky (Hg): Russia and Europe. The Emerging Security Agenda. Oxford 1997, S. 139f.

russischen Sprache aus dem Bildungssystem ab. Das steht in einem klaren Widerspruch zu den internationalen Standards, in denen Garantien für nationale Minderheiten vorgesehen sind, die es ihnen ermöglichen, eine Ausbildung in ihrer Sprache zu erhalten.²⁰

In Estland ist die Lage nicht viel besser. Immer noch besitzen 200 000 der insgesamt 1,5 Millionen Einwohner nicht die estnische Staatsbürgerschaft. Die ohnehin sehr niedrige Einbürgerungsrate verlangsamte sich in letzter Zeit weiter (1999 erhielten nur 4 500 Personen die estnische Staatsbürgerschaft, 1998 waren es noch 9 000 gewesen). Personen ohne Staatsbürgerschaft können nicht den Status einer nationalen Minderheit genießen, da dieser nur estnischen Staatsbürgern zusteht. Das staatliche Programm, mit dem Nichtesten in die estnische Gesellschaft integriert werden sollen, das im März 2000 angenommen und als Weg zur Lösung der bestehenden interethnischen Probleme bezeichnet wurde, beschränkt sich auf die vollständige Einführung einer Staatssprache (Estnisch) und wird von den Menschen ohne Staatsbürgerschaft als Mittel für eine erzwungene Anpassung gesehen. Da die Esten aber pragmatischer sind als die Letten, verfolgen sie eine Politik, die eine Beleidigung ihrer östlichen Nachbarn vermeiden soll. Als Ergebnis waren die russisch-estnischen Beziehungen in den letzten Jahren stabil, wenn auch eingeschränkt.

Eine neue bedenkliche Entwicklung hinsichtlich der Situation der russischen Minoritäten in den baltischen Staaten sind die Gerichtsverfahren gegen Veteranen aus dem Zweiten Weltkrieg und ehemalige Offiziere sowjetischer Rechtsschutzorgane. In Lettland wurden z. B. schon zwei höherrangige Veteranen angeklagt, und etliche andere Dossiers sollen gerichtlich untersucht werden.²¹ Gleichzeitig dürfen lettische Veteranen der Waffen-SS ihre jährlichen Aufmärsche in der Innenstadt von Riga abhalten, und von offizieller estnischer Seite werden Auszeichnungen an Personen vergeben, die an der Seite der Nazis gekämpft haben.

Mit diesen Aktionen setzen die Balten tatsächlich ihre Politik zur „Liquidierung der Konsequenzen der sowjetischen Besatzung“ fort, in der die Grundlagen für die Staatsbürgerschaftsgesetze von Lettland und Estland sowie Ansprüche auf Teile russischen Territoriums festgelegt sind.²² Was die Ereignisse der Jahre 1939-40 angeht, so hat die russische Position sowohl ideologische wie auch pragmatische Seiten. Kein russischer Wissenschaftler bewertet die Ereignisse von 1939-40 um die baltischen Staaten als „Okkupation“ durch die UdSSR.²³

In den frühen Neunzigerjahren, als Russland international als „Nachfolgestaat“ der UdSSR anerkannt wurde, forderten offizielle Stellen in Moskau, das neue, demokratische Russland, dessen Völker die Hauptopfer des stalinistischen Regimes waren, nicht für dessen Verbrechen zur Verantwortung zu ziehen. Anlässlich des 60. Jahrestages des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges gab das russische Außenministerium im September 1999 eine Presseaussendung heraus, die diese Darstellung wiederholte.²⁴ Es sollte unter Berücksichtigung der hohen Zahl

20 Die lettische Präsidentin Vaira Vike-Freiberga weigerte sich, das Gesetz zu unterzeichnen, und verwies es an das Parlament zurück. Die dort überarbeitete Version wurde dann vom OSZE-Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, gutgeheißen und ist nun in Kraft.

21 Vgl. *Vremja*, 29.2.2000.

22 Vgl. dazu Kommentare des lettischen Historikers Aivars Stranga über die russisch-lettischen Beziehungen: „Unsere Beziehung zu Russland ... wird nicht in Ordnung kommen, wenn sich Russland nicht zur bitteren Wahrheit seiner Geschichte bekennt – eine Wahrheit, die im Falle von Lettland (plus Litauen und Estland) darin resultierte, dass wir drei Besetzungen über uns ergehen lassen mussten: die sowjetische Okkupation (1940), die Nazi-Okkupation (1941-1945) und die zweite sowjetische Okkupation ab 1945“. Zitiert nach Arkadi Moshes: *Overcoming Unfriendly Stability. Russian-Latvian Relations at the End of the 1990s*. Ulkopoliittinen instituuti/Institut für europäische Politik. Kauhava 1999, S. 89f.

23 Vgl. z. B. Michail Semirjaga: *Geheimnisse von Stalins Diplomatie 1939-1941* (russ.). Moskau 1992, S. 205-258; Alexander Tschubarjan (Hg.): *Krieg und Politik 1939-1941* (russ.). Moskau 1999. Es sollte erwähnt werden, dass sich die Balten nicht dafür ausgesprochen haben, eine gemischte Kommission aus russischen und baltischen Wissenschaftern einzusetzen, um die Ereignisse von 1939/40 zu erforschen (dieser Vorschlag wurde vom Direktor des Institutes für allgemeine Geschichte der Akademie der Wissenschaften Russlands, Alexander Tschubarjan, 1995 eingebracht; im Februar 2000 wurde in Moskau ein Memorandum über das Einverständnis zur Einrichtung einer solchen Kommission unterzeichnet).

24 Vgl. die Presseaussendung des russischen Außenministeriums, 14.9.1999.

von Bewohnern Lettlands und Estlands ohne Staatsbürgerschaft klar sein, dass die Anerkennung der Okkupation der baltischen Staaten im Jahre 1940 durch die UdSSR von russischer Seite in der derzeitigen Situation einfach bedeuten würde, dass Moskau ihrem Status zustimmt; außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass die Balten auf eine tatsächlich erfolgte Anerkennung hin ihre territorialen Forderungen wieder aufnehmen könnten.²⁵

Ganz allgemein bleibt die Situation der russischen Minderheiten in Lettland und Estland ein zentrales Thema der russischen Politik gegenüber diesen Staaten. In einem Brief an seine lettische Amtskollegin Vaira Vike-Freiberga, der aus Anlass der Verurteilung des 77-jährigen Veteranen Wassilij Kononow wegen der Teilnahme an militärischen Aktionen gegen lettische Widerstandskämpfer während des Zweiten Weltkrieges geschrieben wurde, stellte Putin im Februar 2000 fest, dass Russland beim Aufbau seiner Beziehungen zu Lettland weiterhin humanitäre Angelegenheiten berücksichtigen will. Gleichzeitig lehnte der frühere Präsident Jelzin unter Hinweis auf die Situation der russischen Minderheiten in Lettland eine ihm zuerkannte hohe lettische Auszeichnung ab. Die Staatsduma diskutierte immer wieder Wirtschaftssanktionen gegen Lettland. Obwohl alle ausstehenden territorialen Angelegenheiten gelöst wurden, verweigert Russland seine Unterschrift unter die Grenzabkommen mit Lettland und Estland, solange sie die Situation der russischen Minderheiten nicht verbessern wollen.²⁶ Auch die Abmachungen mit Estland über Handels- und Wirtschaftskooperationen, zur Vermeidung von Doppelbesteuerung usw. sind suspendiert.

Es ist sicher, dass Moskau weiterhin politischen Druck auf die Balten ausüben wird, um sie zu einer Verbesserung der Situation der russischen Minderheiten zu zwingen. Wie in der „Langfristigen Linie Russlands gegenüber den baltischen Staaten“ erwähnt, zielt Moskau in dieser Angelegenheit darauf ab, „die Verleihung der Staatsbürgerschaft an alle russischsprachigen Einwohner dieser Länder zu erleichtern, die zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung eine Daueraufenthaltserlaubnis besaßen“. Trotz der Tatsache, dass alle Aktivitäten der russischen Regierung in Sachen Schutz russischer Minderheiten im Ausland von der kommunistischen und nationalistischen Opposition aufmerksam überwacht werden, scheint das offizielle Moskau doch Extreme vermeiden zu wollen.

Hauptsächlich wegen der Probleme mit den russischen Minderheiten ist es immer noch unmöglich, zu einer weitreichenden Zusammenarbeit zwischen Russland und den baltischen Staaten zu kommen. Aber es bestehen durchaus Aussichten auf eine Verbesserung. Sie kann als „realistische Zusammenarbeit auf der Basis von wirtschaftlichen Interessen“ bezeichnet werden.²⁷

Als Beispiel für eine solche Kooperation, die nicht nur auf wirtschaftlichen Interessen fußt, können die litauisch-russischen Beziehung gelten. Unter den drei baltischen Staaten ist zweifellos Litauen der „Favorit“ Russlands. Abgesehen von der Situation um das Gebiet von Kaliningrad gründen sich die besonderen Beziehungen zwischen Vilnius und Moskau auf das Fehlen von Problemen mit der russischen Minderheit. Der Anteil der Russen an der litauischen Bevölkerung beträgt nur 9 % der Gesamtbevölkerung (Estland 30 %, Lettland 34 %). Diese Tatsache ermöglichte die baldige Durchführung einer so genannten „Nulloption“ im litauischen Staatsbürgerschaftsgesetz, das 1989 angenommen wurde.²⁸ Als

25 Entsprechend den Verträgen von 1920 zwischen den baltischen Staaten und Sowjetrußland wurden einige Teile der jetzigen Gebiete Leningrad und Pskow an Lettland und Estland abgetreten. Russland steht derzeit offiziell auf dem Standpunkt, dass diese Verträge ausgelaufen sind, als die baltischen Staaten 1940 zur UdSSR kamen (vgl. die Presseaussendung des russischen Außenministeriums, 3.2.2000).

26 Das russisch-estnische Grenzabkommen wurde im März 1999 in St. Petersburg paraphiert.

27 Russland und die baltischen Staaten – II. Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (russ.). *Nezavisimaja gazeta*, 13.10.1999 (Beilage „NG Scenarii“, 9/1999, S. 6f).

28 Daher erhielten alle Einwohner Litauens – unabhängig von der Nationalität – ohne weitere Einbürgerungsprozedur die Staatsbürgerschaft, Anm. d. Übers.

Gegenleistung vollendete Russland den Abzug seiner Truppen aus Litauen im August 1993, während der Abzug aus Lettland und Estland erst ein Jahr später abgeschlossen wurde. Im Oktober 1997 war der litauische Präsident Algirdas Brazauskas als erstes baltisches Staatsoberhaupt zu einem offiziellen Besuch in Moskau, bei dem ein Grenzabkommen zwischen den beiden Staaten unterzeichnet wurde. Es stellt immer noch das einzige einschlägige Dokument zwischen Russland und einem baltischen Staat dar.²⁹

Derzeit scheint Moskau die Linie einer „fortgeschrittenen“ Zusammenarbeit mit Litauen fortzusetzen. Im Juni 1999 kam der litauische Premierminister Rolandas Paksas zu einem Arbeitsbesuch nach Moskau. Dabei wurden wichtige Dokumente unterzeichnet, so Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, zur Förderung und zum gegenseitigen Schutz von Investitionen und zur langfristigen Zusammenarbeit zwischen dem Gebiet von Kaliningrad und litauischen Bezirken.³⁰ Am 9. Februar 2000 verhandelten die stellvertretenden Außenminister Russlands und Litauens, Iwan Iwanow und Vygaudas Usackas, in der litauischen Stadt Nida eine Liste gemeinsamer Kooperationsprojekte zwischen dem Gebiet von Kaliningrad und Litauen, die im Rahmen der „Nordischen Dimension“ der EU durchgeführt werden sollen.³¹ Litauen ist immer noch das einzige Land, das mit einer derartigen Initiative an Russland herangetreten ist.

Dennoch sind die russisch-litauischen Beziehungen vor allem im wirtschaftlichen Bereich nicht vor Schwierigkeiten gefeit. Als zum Beispiel 33 % der „Mazeiki nafta“ im Oktober 1999 an das amerikanische Unternehmen „Williams“ verkauft wurden und dem russischen Ölkonzern „LUKoil“ eine Beteiligung an der Privatisierung dieser wichtigsten litauischen Raffinerie, die mit russischem Öl arbeitet, verweigert wurde, bewiesen die litauischen Behörden ihren Unwillen, russische Interessen zu berücksichtigen. Es ist nicht verwunderlich, dass die russischen Rohöllieferungen an „Mazeiki nafta“ reduziert wurden, was zu Vorwürfen führte, dass Russland eine Politik der wirtschaftlichen Nötigung gegen die Balten betreibt. Die Angelegenheit erledigte sich im Februar 2000, als es zu einer Verhandlungsrunde über die Privatisierung von „Mazeiki nafta“ kam, an der nun Vertreter von „LUKoil“ teilnahmen.³²

Ein zusätzlicher Effekt dieser Verbesserungen in den Beziehungen zu Litauen scheint die fortschreitende Annäherung dieses Landes an die NATO zu sein. Sowohl westliche wie auch litauische Beobachter sind der Meinung, dass Litauens stabile und pragmatische Beziehung zu Russland seine Kandidatur für eine NATO-Mitgliedschaft am wenigsten problematisch für Moskau macht. Daher könnte Litauen zur nächsten Erweiterungsrunde der Allianz wahrscheinlich im Jahr 2002 eingeladen werden.³³ Angesichts der derzeit negativen Einstellung Moskaus gegenüber der NATO (siehe dazu auch unten) würde ein solcher Schritt aber ernsthaften Schaden in der baltischen Region anrichten und zu einer Verschlechterung der russisch-litauischen Beziehungen führen.

Insgesamt kann man feststellen, dass die bilateralen Beziehungen mit den baltischen Staaten stark von der internen politischen Stimmung in Russland abhängig sind. Ganz allgemein kann man hier ein nationalistisches Russland bei seinen Bemühungen beobachten, ganz pragmatisch seine alte Politik des „teile und herrsche“ fortzuführen.

29 Im November 1999 wurde dieses Abkommen der Staatsduma vorgelegt. Bei ihrer derzeitigen Zusammensetzung dürfte diese Übereinkunft ohne größere Diskussionen ratifiziert werden.

30 Diplomaticeskij vestnik, 7/1999, S. 39.

31 Vgl. die Presseaussendung des russischen Außenministeriums über das Treffen Iwanow - Usackas, 9.2.2000.

32 Izvestija, 9.2.2000.

33 Vgl. etwa Charles Perry/Michael Sweeney/Andrew Winner: Strategic Dynamics in the Nordic-Baltic Region: Implications for U.S. Policy. A Publication of the Institute for Foreign Policy Analysis, Inc.; Cambridge/MA, Washington DC 2000.

Der regionale und europäische Kontext in den russisch-baltischen Beziehungen

Der regionale und europäische Aspekt in der russischen Baltikumpolitik hat in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre vor allem hinsichtlich der Sicherheitsprobleme an Profil gewonnen.

Erst 1995-96, als die Erweiterung der NATO in ihre praktische Phase trat, bemerkte Moskau die ernsthaften NATO-Ambitionen der Balten. Beobachter in Russland fürchteten, dass die baltischen Staaten zu einer „Zone einer scharfen strategischen Konfrontation“ zwischen Russland und dem Westen werden könnten, was eine „echte Krise“ in Europa auslösen könnte.³⁴ Russland trat mit einer ganzen Liste von Vorschlägen an die Öffentlichkeit, um dem Drang der Balten in die NATO entgegenzuwirken und den blockfreien Status Finnlands und Schwedens positiv hervorzuheben. Zu den russischen Vorschlägen gehörten Sicherheitsgarantien für die Balten, eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen und signifikante Reduktionen der russischen Militärpräsenz in den Gebieten von Kaliningrad, Pskow und Leningrad sowie der Baltischen Flotte.³⁵ Andererseits betont Russland, nicht gegen eine EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten zu sein.³⁶

Inzwischen sind alle baltischen Staaten offizielle EU-Beitrittsbewerber. Die regionale wie auch europäische Agenda der russisch-baltischen Beziehungen umfasst auch Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit angesichts der EU-Erweiterung und Probleme der Einbeziehung der nordwestlichen Territorien Russlands in die Außenpolitik.

Russisch-baltische Beziehungen und EU-Erweiterung

Die Beziehungen Moskaus zur EU genießen jetzt im Rahmen des Konzepts der „multipolaren Welt“ im Vergleich zur Amtszeit Kosyrews wesentlich größere Aufmerksamkeit. Das kann kaum überraschen.

Anders als die NATO, die in Russland hauptsächlich als militärische Vereinigung angesehen wird, entwickeln sich die Beziehungen zur EU in einem breiteren Kontext, in dem Sicherheitsfragen keine entscheidende Rolle spielen. Derzeit ist die EU Russlands wichtigster Handelspartner; mehr als 40 % des russischen Außenhandels wird mit EU-Mitgliedsstaaten abgewickelt, und der Anteil der EU an Investitionen in Russland beträgt rund 60 %. Russland ist der größte Empfänger von technischer Hilfe im Rahmen des TACIS-Programms der EU; mehr als 1,5 Milliarden US-Dollar sind seit 1991 zur Unterstützung russischer Reformen angewiesen worden.

Der Vertrag für Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland, der im Juni 1994 unterzeichnet wurde und im Dezember 1997 in Kraft trat, stellt den Rahmen für einen breiten politischen Dialog zwischen den beiden Seiten dar. Sowohl Russland als auch die EU beschäftigten sich 1999 mit Strategien für die Entwicklung der Beziehungen zueinander.

Die Rolle Europas wird – wenn man das wachsende „Ungleichgewicht“ in den russisch-amerikanischen Beziehungen bedenkt – immer bedeutender für Russland. Der wichtigste Punkt in den Beziehungen zwischen Moskau und Washington, die Beschränkung der

34 Vgl. Russland und die NATO. Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (russ.). Nezavisimaja gazeta, 21.6.1995.

35 Wladimir Schustow: Russland und das Sicherheitsproblem in der baltischen Region (russ.). In: *Meždunarodnaja žizn'*, 11-12/1997, S. 37ff.

36 Russland und die baltischen Staaten. Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik (russ.). Nezavisimaja gazeta, 28.10.1997.

atomaren Rüstung, ist weitgehend entschärft, und eine neue Agenda muss erst ausgearbeitet werden. Die USA betrachten Russland nicht als gleichwertig, während es für Europa immer noch der größte Staat auf dem Kontinent ist. Die Europäer verstehen Russland besser und werden mehr gewinnen, wenn Russland eine aktivere Rolle in der Weltpolitik spielt.

Russische Beobachter gestehen Westeuropa nicht zufällig eine führende Rolle bei dem Prozess der Eingliederung Russlands in ein „größeres Europa“ zu.³⁷ Aber die Europäer sind sich auch über die Bedeutung anhaltend stabiler Beziehungen zu Russland im Klaren. Obwohl die EU den russischen Militäreinsatz in Tschetschenien kritisiert, kam es zu keiner Unterbrechung des bilateralen politischen Dialoges.

In Summe sind die Beziehungen zwischen der EU und Russland für beide Seiten ernsthaft und wichtig. Vor diesem Hintergrund sollte Russlands Einstellung gegenüber der Bewerbung der Balten um die Mitgliedschaft in der EU gesehen werden.

Als erster Punkt scheint für Moskau wichtig zu sein, dass es mit der absehbaren EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten die „europäische Dimension“ seiner Baltikumpolitik ausdehnt. Nun kann Moskau Brüssel breiter und effektiver in die Beilegung seiner Probleme mit Riga und Tallinn einbinden. Was die baltischen Staaten selbst betrifft, so werden sie durch das Aufnahmeverfahren in die EU unausweichlich zu einer viel pragmatischeren „Ostpolitik“ gezwungen sein. Das erste Beispiel dafür wurde schon Ende 1996 geliefert, als Estland unter dem Eindruck der Kandidatenauswahl für die Erweiterung der EU seine territorialen Forderungen gegenüber Russland fallen ließ; kurz darauf folgte Lettland diesem Beispiel. Heute stehen die Probleme der russischen Minderheiten ganz oben auf der Tagesordnung. Die Europäische Kommission vertrat zum Ansuchen der baltischen Staaten um EU-Mitgliedschaft die Meinung, dass die Notwendigkeit bestehe, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Einbürgerungsmöglichkeiten zu beschleunigen, damit die russischsprachigen Bewohner ohne Staatsbürgerschaft (in die Gesellschaft Estlands und Lettlands) besser integriert werden können“.

Zweitens wird die zukünftige EU-Mitgliedschaft der Balten die positive Agenda der Beziehungen zu Russland erweitern. Wenn man die Abhängigkeit der baltischen Staaten von der russischen Wirtschaft betrachtet, so ist sehr wahrscheinlich, dass einige negative Folgen der EU-Erweiterung im Hinblick auf Russland nicht nur im bilateralen Dialog zwischen Russland und der EU angesprochen werden, sondern auch im Kontext der russisch-baltischen Beziehungen.

Die oben erwähnte „Nida-Initiative“, in der Russland und Litauen eine ganze Reihe von Vorschlägen aus den Bereichen Transport, Energie, Umweltschutz, Bildung und Gesundheitswesen in Übereinstimmung mit den EU-Prioritäten im Rahmen der „Nordischen Dimension“ besprochen haben, könnte als Beispiel dienen. Die „Nida-Initiative“ bezog sich hauptsächlich auf Probleme im Gebiet von Kaliningrad, der Litauen während seines Vorsitzes im Rat der Ostseestaaten 1998-99 viel Aufmerksamkeit widmete. Allerdings kann man anderen nachteiligen Folgen der EU-Erweiterung durch Zusammenarbeit mit den Balten wirkungsvoll begegnen. Folgende Probleme werden am häufigsten genannt.³⁸

Die Liberalisierung des Handels zwischen den Aufnahmekandidaten und den Mitgliedern der EU könnte zu einer Benachteiligung russischer Unternehmen und Firmen sowie einer verstärkten Konkurrenz für russische Hersteller im Maschinen- und Anlagenbau führen. Die Einführung von EU-Regelungen könnte zu einer Umorientierung der wirtschaftlichen

37 Vgl. etwa Dimitri Trenin: *Baltic Chance. The Baltic States, Russia and the West in the Emerging Greater Europe*. Moskau 1997.

38 Vgl. etwa Vladimir Pozdnjakov/Sergej Gandža: *Neue Länder an der Schwelle zur Europäischen Union* (russ.). In: *Meždunarodnaja žizn'*, 3/1999, S. 37-44; Ivan Ivanov: *Die EU-Erweiterung: Szenario, Probleme, Folgen* (russ.). In: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija*, 9/1998, S. 22f.

Kontakte der Beitrittskandidaten nach Westen führen, wodurch sehr dringend benötigte Investitionen von Russland abgezogen würden. Es kann sein, dass russischen Gütern nach dem Beitritt osteuropäischer Staaten zur EU der Zutritt erschwert oder überhaupt verweigert wird. Das war bereits bei Österreich, Finnland und Schweden 1995 der Fall; Schätzungen zufolge soll der EU-Beitritt dieser Länder dem russischen Handel einen jährlichen Schaden von 100 Millionen Dollar zugefügt haben. Auch ist die Ausweitung von Antidumping-Aktionen gegen russische Hersteller zu erwarten; derzeit verursachen etwa 13 aktuelle Fälle Verluste von rund 300 Millionen Dollar pro Jahr. Dazu kommt eine Verschärfung der Visavorschriften unter anderem für russische Bürger in den Beitrittsbewerberstaaten.

Drittens wird die Aufnahme von zumindest einem baltischen Staat die EU wahrscheinlich veranlassen, der gesamten baltischen Region mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Das war schon mit Skandinavien der Fall, als sich Schweden und Finnland mit 1. Januar 1995 der EU anschlossen. 1997 trat Finnland mit der Idee einer „Nordischen Dimension“ der EU hervor, die am EU-Gipfel in Wien im Dezember 1998 offiziell beschlossen wurde. Die Finnen haben sich während ihrer Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 1999 sehr für dieses Konzept eingesetzt.³⁹ Es ist durchaus anzunehmen, dass es durch die schwedische Präsidentschaft 2001 einen neuen Anstoß bekommt.

Trotz gewisser Schwächen der „Nordischen Dimension“ (so bewegt sie sich innerhalb bestehender finanzieller und institutioneller Rahmenbedingungen, d. h. die Verwendung zusätzlicher Mittel ist nicht vorgesehen) scheint diese Initiative für Russland sehr günstig zu sein. Besonders wichtig für die russisch-baltischen Beziehungen ist die „freundschaftlich-aktive Rolle“ des Nordwestens Russlands bei der Umsetzung der „Nordischen Dimension“. Das stellte Außenminister Iwanow in einer Ansprache bei der EU-Konferenz über die „Nordische Dimension“ in Helsinki am 12. November 1999 auch fest.⁴⁰

Die Gebiete Kaliningrad, Pskow und Leningrad im Nordwesten Russlands, die an die baltischen Staaten angrenzen, sind sehr an einer Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn interessiert. Das erweitert die Basis der russisch-baltischen Wirtschaftskooperation und beinhaltet einen wichtigen Stabilisierungseffekt für ihre Beziehungen überhaupt.⁴¹ Für die russische Diplomatie steht seit der Rubelkrise vom August 1998 fest, dass eines ihrer Hauptziele darin besteht, die Wirkungskraft der regionalen Zusammenarbeit in Nordeuropa zum Vorteil der russischen Regionen zu fördern.⁴²

Die Teilnahme Russlands an der „Nordischen Dimension“ der EU sollte in diesem Licht gesehen werden. Russland betrachtet sie als ein zusätzliches Instrument für eine umfassende Entwicklung seines Nordwestens und als Mittel, soziale und ökologische Fragen dieser Region zu lösen. Folgende Maßnahmen würden grundsätzlich das Interesse Russlands an der Umsetzung der „Nordischen Dimension“ unterstützen: Baldige Ausdehnung der gleichen Bedingungen für grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit, wie sie für die

39 Der Europäische Rat in Helsinki lud im Dezember 1999 die Europäische Kommission ein, einen Aktionsplan für die „Nordische Dimension“ in der Außen- und grenzüberschreitenden Politik der EU vorzubereiten. Der Aktionsplan ist als Referenzdokument für jede Aktion gedacht, die in der „Nordischen Dimension“ zwischen 2000 und 2003 geplant oder durchgeführt wird.

40 In: *Diplomatičeskij vestnik*, 12/1999, S. 8ff.

41 Im Juni 1998, kurz nach einer ernsten Krise in den russisch-lettischen Beziehungen, sprach der Gouverneur von St. Petersburg, Wladimir Jakowlew, auf dem Treffen des Beratenden Rates für föderative Angelegenheiten des russischen Außenministeriums von einer „dringend notwendigen politischen Lösung unserer Beziehungen mit den baltischen Staaten, speziell mit Estland und Lettland“ (zitiert nach *Diplomatičeskij vestnik*, 8/1998, S. 50).

42 Im Mai 1999 beriefen die Außenminister der nordischen und baltischen Staaten auf russische Initiative hin ein Treffen im Format „5+3+1“ in St. Petersburg ein. Dabei trafen die Außenminister die Gouverneure der russischen Regionen im Nordwesten des Landes. Vgl. das Statement von Außenminister Iwanow bei dem Treffen, in: *Diplomatičeskij vestnik*, 6/1999, S. 21ff.

Grenzen Russlands mit der EU entlang des finnischen Abschnittes vorgesehen sind, auch auf die Grenzen Russlands mit den baltischen Staaten (und Polen); Erweiterung der technischen Hilfsprogramme der EU (PHARE), einschließlich der Investmentkomponente, auf das Territorium des russischen Teiles der „Nordischen Dimension“; Zugang zu den Strukturfonds der EU zur teilweisen Finanzierung von Kooperationsprojekten.

Dennoch wird sich Russland im regionalen Kontext auch mit negativen Konsequenzen der EU-Erweiterung auseinandersetzen müssen. Erstens sollte sie nach Meinung Moskauer Außenpolitiker zu keiner Beeinflussung der existierenden Institutionen für regionale Zusammenarbeit wie etwa des Council of Baltic Sea States (CBSS) oder des Barents Euro-Arctic Council (BEAC) führen. Es scheint z. B. angemessen, die „Nordische Dimension“ im Vertrauen auf diese Körperschaften zu bilden, aber sie sollten darin nicht aufgehen, da sie speziellen Eigenheiten aufweisen. Konkret ist Russland daran interessiert, die humanitären Aspekte (und vor allem natürlich die Rechte von Minderheiten) beizubehalten, die im Dokument des Kommissars des CBSS in Bezug auf die demokratischen Institutionen und Menschenrechte festgehalten werden. Dieses Dokument ging dann in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der VII. ministeriellen Session des CBSS in Palanga (Litauen, Juni 1999) in die Begutachtung.

Es gibt auch anhaltende Sorgen über mögliche Abspaltungstendenzen in der russischen Nordwest-Region. Alle diese Vorbehalte sollten aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass sich Russlands generell neutrale Einstellung gegenüber der EU-Erweiterung und einer baltischen Mitgliedschaft in der Union verändern könnte. Im Verständnis Moskaus ist der Erweiterungsprozess eine objektive Realität; was die damit verbundenen Probleme betrifft, so sollen sie mit den Mitteln des Dialoges gelöst werden.

Europäische Sicherheitsprobleme und russisch-baltische Beziehungen

Im Lichte der anstehenden Erweiterung der EU sollte der Entwicklung der „militärischen Dimension“ der EU besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dieser Prozess hat im Verlauf der vergangenen zwei Jahre neue Impulse erhalten. Auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 entschied die EU, autonome Kapazitäten zu entwickeln, um in internationalen Krisen eigene Militäroperationen durchführen zu können. Die EU-Mitgliedsstaaten wollen 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen und für die Dauer von mindestens einem Jahr militärische Kräfte in einer Stärke von 50 000 bis 60 000 Mann einzusetzen, die alle Petersberg-Aufgaben erfüllen können.

Angesichts der bekannten russischen Ablehnung einer baltischen NATO-Mitgliedschaft stellt sich die Frage, wie diese jüngste Entwicklung innerhalb der EU die russische Einstellung gegenüber einer baltischen EU-Mitgliedschaft beeinflussen würde. Dazu gilt es, die Beziehungen Russlands zur EU und zur NATO zu vergleichen.

Vor der Kosovo-Krise ähnelte die Beziehung zwischen Russland und der NATO einer – wie der politische Kommentator Alexej Puschkow formulierte – „Zusammenarbeit unter Zwang“: Russland musste in einen Dialog mit der Allianz eintreten, da es sonst Gefahr lief, isoliert zu werden. Diese paradoxe Situation wäre nur zu lösen gewesen, wenn Russland die Möglichkeit bekommen hätte, ein de facto-Mitglied der NATO zu werden und an den Entscheidungsprozessen innerhalb der Allianz teilzunehmen.⁴³ Nach der Unterzeichnung der „Grundakte“ über die Beziehungen zwischen Russland und der NATO (Mai 1997) beschritt Moskau vorsichtig den Weg der Zusammenarbeit mit der Allianz, ohne aber eine engere Beziehung anzustreben.

43 Vgl. Puschkow a. a. O.

Während Russland diese Linie verfolgte, engagierte es sich für eine Sicherheitsbeziehung mit europäischen Ländern außerhalb der NATO. Im Baltikum manifestierte sich diese Politik durch Initiativen für zusätzliche Inspektionen außerhalb des Rahmens des Wiener Dokumentes der OSZE, gemeinsame Militärmanöver usw. mit dem Ziel, engere Verbindungen mit den nicht paktgebundenen nordischen Staaten zu entwickeln.⁴⁴

Der Aufbau einer Partnerschaft mit der NATO schien eine schwierige Aufgabe zu sein. Tatsächlich versagte Moskau in den Jahren 1997-99 bei der Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit mit der Allianz herzustellen, welche die russischen Bestrebungen nach einer gleichwertigen Beziehung erfüllt und den Grundstein für das gesamte europäische Sicherheitssystem gelegt hätte (z. B. gemeinsame Vorbereitungen und Planung von Peacekeeping-Operationen). Der NATO-Einsatz gegen Jugoslawien und die Annahme des neuen Strategischen Konzeptes der Allianz (beides 1999) mit der Möglichkeit militärischer Interventionen auch außerhalb des „Verantwortungsgebiets“ der NATO (was der „Grundakte“ NATO-Russland widerspricht) ohne angemessenes Mandat des UNO-Sicherheitsrates führten beinahe zu einem Ende der Kooperation zwischen der NATO und Russland; wie Trenin formulierte, mussten die russischen Politiker zur Kenntnis nehmen, dass die NATO weniger ein Partner als ein Problem ist.

Der Besuch von NATO-Generalsekretär George Robertson in Moskau im Februar 2000, bei dem er mit Putin, Außenminister Iwanow und Verteidigungsminister Marschall Igor Sergejew zusammentraf, hat diesen Eindruck nicht geändert, auch wenn beide Seiten ihren Willen betonten, einen intensiven Dialog über eine große Zahl von Sicherheitsfragen fortzusetzen. Trotz der Ankündigung „einer beginnenden teilweisen Wiederherstellung“ der Beziehungen zur NATO hat Russland seine negative Einstellung gegenüber den oben erwähnten Klauseln im neuen Strategischen Konzept der NATO oder einer möglichen weiteren Osterweiterung der Allianz, die ein Grundsatz für alle Mitglieder ist, nicht geändert. Daher sind die Beziehungen zwischen Russland und der NATO zur Zeit auf Diskussionen über nationale Sicherheitskonzepte, Fragen der Rüstungskontrolle, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) usw. beschränkt.⁴⁵ Schlüsselthemen einer Zusammenarbeit, wie etwa die russische Teilnahme am NATO-Programm „Partnership for Peace“ (PfP) und am Euro-atlantischen Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC), werden noch nicht wieder aufgegriffen.

Vor diesem Hintergrund ist die russische Einstellung gegenüber einer eigenen „Verteidigungsidentität“ der EU durchaus positiv. Es wird erwartet, dass die „militärische Dimension“ der EU eine ergänzende Rolle zu ihren breiten wirtschaftlichen und politischen Funktionen spielen wird. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten zwischen Russland und der NATO erhält die Interaktion zwischen Russland und der EU auf den Gebieten Sicherheit und Verteidigung eine noch größere Bedeutung, da sie einen zusätzlichen Zugang zum Sicherheitsdialog mit dem Westen beinhaltet, sollte der Dialog mit der NATO fehlschlagen. Russische Beobachter sind der Meinung, dass Russland in seinen Beziehungen zur EU den Aufbau gemeinsamer Mechanismen zur Entscheidungsfindung erwarten kann, was in den Verhandlungen mit der NATO nicht erreicht werden konnte.⁴⁶

Insgesamt scheint Russland die Entwicklung einer Zusammenarbeit mit der EU auf Sicherheitsebene primär unter dem Blickwinkel seiner Beziehungen zur NATO zu betrachten. Wie Außenminister Iwanow meinte, „könnte sich Russlands Engagement im Rahmen einer

44 Zu Details vgl. Zdislaw Lachowski: Prospects for regional arms control in the Baltic Sea area. In: Pertti Joenniemi (Hg): Confidence-Building and Arms Control: Challenges Around the Baltic Rim. The Aland Islands Peace Research Institute. Mariehamn 1999, S. 9-32.

45 Vgl. die Presseaussendung des russischen Außenministeriums, 16.3.2000.

46 Dimitri Danilow: Ein möglicher Verbündeter Moskaus (russ.). In: Nezavisimoe voennoe obozrenie, 47/1999.

europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsintegration zu einem der entscheidenden stabilisierenden Faktoren auf unserem Kontinent entwickeln, indem es die Perspektiven von Sicherheit und Zusammenarbeit verbreitert“.⁴⁷

Dennoch ist es schwierig, die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung mit der EU als strategische Option für Russland zu betrachten. Erstens ist immer noch unklar, ob sich Europa zu einer funktionsfähigen unabhängigen Militärmacht entwickeln kann und wie eine Europäische Verteidigungsidentität mit den transatlantischen Verpflichtungen im NATO-Rahmen zusammenpasst: wird sie streng in die NATO eingebettet sein oder wird Europa in die Lage versetzt, eine unabhängige Rolle in militärischen Angelegenheiten ohne die Allianz zu erzielen?

Das ist nicht nur ein politisches Problem. Die Europäer müssen ihre eigenen Kommunikationssysteme, eine strategische Aufklärung und Beobachtung, Lufttransport usw. aufbauen, was Zeit und Mittel kosten wird. Steigende Verteidigungsausgaben sind eine schwierige politische Aufgabe für jede europäische Regierung. Die europäische Rüstungsindustrie ist nicht konsolidiert, aber mit den USA stark verbunden, was es den Amerikanern ermöglicht, Europa auch auf diesem Gebiet zu überwachen. Abgesehen davon kann die NATO-„Defense Capabilities Initiative“ (DCI)⁴⁸ die europäischen Möglichkeiten und Mittel, die für die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität notwendig sind, ernsthaft beeinflussen.

Auf der politischen Ebene ist die Angelegenheit noch schwieriger. Obwohl die Europäer entschiedener denn je in ihren Bemühungen erscheinen, eine Europäische Verteidigungsidentität aufzubauen, werden die Amerikaner diesen Plänen gegenüber immer misstrauischer.⁴⁹ Derzeit wird von offiziellen Stellen in den USA mitgeteilt, dass die EU im Falle militärischer Unternehmungen nur formal die Unabhängigkeit der Entscheidung behalten werde; in der Praxis werden EU und NATO eng verbunden sein, und sollte sich die Frage nach einem Zugriff der EU auf NATO-Reserven stellen, so würden alle NATO-Mitglieder (d. h. auch die USA) mit der vorgesehenen Operation vertraut sein.⁵⁰

All das erlaubt es nicht, die Entwicklung einer Sicherheitsbeziehung mit der EU als eine strategische Option für Russland zu bezeichnen. Außerdem sind die außenpolitischen Experten Russlands bei der Bewertung der „militärischen Dimension“ der EU im Hinblick auf russische Interessen uneinig. Einige fürchten eine Umwandlung der EU mit der absorbierten WEU in eine Art „NATO-Verstärker“, der das transatlantische politisch-militärische Einflussgebiet bis an die russischen Grenzen ausdehnt. Stellungnahmen wie das Abschlusskommuniqué des Treffens der Verteidigungsminister der WEU im Mai 1999, in dem der militärische Einsatz der NATO im Kosovo als „rechtzeitig“ und „unverzichtbar“ bezeichnet wurde, nährten diese Befürchtung weiter. Im Einklang mit solchen Meinungen sollte die europäische Beteiligung am Kosovo-Einsatz als Modell für eine zukünftige Beziehung zwischen NATO und EU betrachtet werden, wobei die europäischen Interessen im Rahmen der Allianz ihren Ausdruck finden.⁵¹

Und schließlich ist immer noch unklar, wie weit die EU bei der Entwicklung einer Sicherheitsbeziehung mit Russland zu gehen bereit ist. Sicherlich wird eine solche –

47 Igor Iwanow: *Russland und Europa an der Jahrhundertwende* (russ.). *Meždunarodnaja žizn'*, 2/2000, S. 26.

48 Es handelt sich hier um eine am NATO-Jubiläumsgipfel im April 1999 in Washington behandelte Initiative, die sicherstellen soll, dass die Allianz über konventionelle Kräfte verfügt, die für Missionen im 21. Jahrhundert tauglich sind. (Anm. d. Übers.)

49 Vgl. z. B. *International Herald Tribune*, 6.3.2000, S. 8.

50 Aussage des Kongressabgeordneten Franklin Kramer, Ausschuss für Außenbeziehungen, Unterausschuss für europäische Angelegenheiten, 9.3.2000. (Internet-Dokument: www.usinfo.state.gov).

51 Vgl. *Nezavisimaja gazeta*, 20.5.1999.

zumindest im gegenwärtigen Stadium – von der EU nicht als Gegengewicht zu ihrer Verbindung mit der NATO angesehen. Im günstigsten Fall kann Russland derzeit erwarten, dass man sich in der EU einer Zusammenarbeit mit Moskau im Sicherheitsbereich als einer wichtigen Ergänzung zum transatlantischen Sicherheitskonnex annähert; dabei bleibt die NATO „ein vorrangiges Beratungsforum“ auf diesem Gebiet.⁵²

Die oberste Priorität der russischen Sicherheitspolitik in Europa bleibt die Vermeidung eines „NATO-zentrierten“ Modells. Parallel dazu ist diese Frage sowohl im Rahmen der russisch-baltischen Beziehungen wie auch auf der regionalen Ebene der russischen Baltikumpolitik sehr wichtig. Derzeit würde schon die Einladung von zumindest einem der baltischen Staaten in die NATO eine ernsthafte Krise in der Region und in den russischen Beziehungen zum Westen verursachen, die momentan ohnedies kompliziert genug sind.

Dennoch scheint die NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten, auch wenn sie durchaus möglich ist, eine entfernte Perspektive darzustellen. Die Strategie der USA gegenüber den baltischen Staaten, die für die Balten hinsichtlich einer Einladung in die NATO ausschlaggebend ist, hat sich in ihrem Kern während der letzten Jahre wenig verändert und scheint nun darauf ausgerichtet zu sein, Estland, Lettland und Litauen durch die Entwicklung ihrer Streitkräfte, die mit jenen der Alliierten und Partner kompatibel sein sollen, sowie mittels politischer und wirtschaftlicher Verbindungen mit dem Westen in ein breites System multilateraler Sicherheit in Europa mit der NATO als Herzstück einzubeziehen.⁵³ Derzeit ist eine baltische NATO-Mitgliedschaft nur innerhalb eines solchen kohärenten Systems denkbar. Wenn man die offensichtliche Bedeutung der Beziehungen Russlands zum Westen und zur NATO für eine solche Strategie bedenkt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die negative Einstellung Russlands gegenüber der NATO-Erweiterung einfach ignoriert wird.

Unter diesen Voraussetzungen scheint die politische Antwort Russlands vorausbestimmt. Angesichts der vorherrschenden westlichen Einstellung und dem russischen Ressourcenmangel würde die Beziehung zwischen Russland und der NATO, auch wenn sie sich erholen würde, kaum weiter gehen als bis zu der erzwungenen Zusammenarbeit vor der Kosovokrise 1999.⁵⁴ Daher scheint der Aufbau einer Sicherheitsbeziehung mit der EU für Russland ebenso wichtig zu sein wie seine Bemühungen um eine Zusammenarbeit in der baltischen Region jenseits der NATO.⁵⁵ In dieser Situation kann man davon ausgehen, dass die Entwicklung der militärischen Dimension der EU in Moskau wahrscheinlich überwiegend positiv aufgenommen wird und dass diese Entwicklung die aktuelle russische Einstellung gegenüber einer baltischen EU-Mitgliedschaft nicht wirklich beeinflusst.

52 Dimitri Danilov/Stephan de Spiegeleire: From decoupling to recoupling: a new security relationship between Russia and Europe? Chaillot Papers Nr. 31, Institute for Security Studies, Paris 1998, S. 34.

53 Vgl. Ronald Asmus/Robert Nurick: NATO Enlargement and the Baltic States. In: Survival, 2/1996, S. 121-142; Policy Toward Northeastern Europe. Independent Task Force Report, unterstützt vom Council of Foreign Relations, New York 1999.

54 Es sollte jedoch angemerkt werden, dass einige russische Beobachter der Meinung sind, dass Russland ungeachtet der Vorfälle im Kosovo eine Politik der aktiven Zusammenarbeit mit der NATO aufnehmen sollte. Vgl. z. B. Pawel Iwanow/Boris Khalosha: Russland – NATO: was kommt als nächstes? (russ.) In: Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija, 6/1999, S. 1-15.

55 Vgl. Thesen des Rates für Außen- und Verteidigungspolitik („Russland und die baltischen Staaten II“): Nun sollte Russland bei der Suche nach Alternativen für eine verstärkte regionale Sicherheit noch aktiver werden (russ.). In: Nezavisimaja gazeta, 13.10.1999 (Beilage „NG-Scenarii“, 9/1999, S. 6f).

Zusammenfassung

Am Beginn einer weiteren Periode in der neueren russischen Geschichte erlauben die russischen Beziehungen zu den baltischen Staaten sowohl eine negative als auch eine positive Wendung. Dies kann zu einem großen Teil durch die Tatsache erklärt werden, dass Russland noch die strategische Wahl der außenpolitischen Prioritäten treffen muss. Wird Moskau den Versuch wagen, sich aktiv, wenn auch zu Beginn vorsichtig, an der globalen Integration zu beteiligen und die Politik des „virtuellen Prestiges“ fortzusetzen, wird es in Selbstisolation verfallen und in der Folge in die zweite oder dritte Reihe der Weltpolitik zurückfallen?

Im ersteren Fall würde die schrittweise Integration der baltischen Staaten in die EU und ein gleichzeitiger Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und Russland zur Überwindung der oben skizzierten negativen Aspekte in den russisch-baltischen Beziehungen beitragen. Im letzteren Fall würde vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Isolation Russlands dieser negative Aspekt sowohl für die regionale als auch die europäische Sicherheit und Stabilität eine Herausforderung darstellen.

Anton V. Vushkarnik
Zweite europäische Abteilung des Außenministeriums Russlands
Übersetzung aus dem Englischen: Edda Engelke/Martin Malek