

# 109

März 2003

## **Die baltischen Staaten vor den Toren von EU und NATO**

Kai-Olaf Lang

ISBN: 3-89892-168-9

Kontakt:  
Internationale Politikanalyse  
Internationaler Dialog  
Friedrich-Ebert-Stiftung,  
D-53170 Bonn  
Fax: 0228/883-625  
e-mail: [daudersm@fes.de](mailto:daudersm@fes.de)

## Inhaltsverzeichnis

Innenpolitik: Beständig ist nur der Wandel .....	4
Baltisches Wirtschaftswunder .....	6
Gesellschaft: Differenz oder Kohärenz?.....	7
Ein sensibles Thema: Energiesicherheit .....	8
Vor der Aufnahme in die NATO und die EU.....	9
Das Verhältnis zu Russland: Vor einer neuen Sachlichkeit?.....	13
Die Rolle der baltischen Staaten in EU und NATO .....	17

## Zusammenfassung

2002 war für die baltischen Staaten ein Jahr der außen- und sicherheitspolitischen Weichenstellungen. Auf dem NATO-Gipfel von Prag und dem Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen erhielten Estland, Lettland und Litauen grünes Licht für ihre Mitgliedschaftsbemühungen. Bis Frühsommer 2004 könnten die baltischen Republiken die Aufnahme in beide Organisationen vollzogen haben. Damit wären die außenpolitischen Fundamentalziele der jungen Staaten erreicht.

Die NATO-Mitgliedschaft stellt für die baltischen Staaten einen sicherheitspolitischen Stabilitätsanker und, wenn dies auch offiziell nicht akzentuiert wird, eine Rückversicherung gegenüber neoexpansionistischen Fehlentwicklungen in Russland dar. Als sicherheits- und verteidigungspolitische Klammer bildet sie außerdem eine institutionelle Verbindung zu den Vereinigten Staaten. Als NATO-Mitglieder werden die baltischen Staaten die Transformation des Bündnisses im Prinzip unterstützen, sie werden sich aber gegen eine weitere Umgestaltung in Richtung auf eine politische Allianz ebenso sträuben wie gegen eine weitere Inkorporation Russlands.

Die Verhandlungen mit der EU konnten abgeschlossen werden, da für eine Reihe sensibler Probleme (Stilllegung des litauischen Kernkraftwerks Ignalina, Kaliningrad-Frage, estnischer Ölschiefer) Kompromisse gefunden wurden. Um die Ratifizierungsphase zu bestehen, müssen Defizite bei Verwaltungskapazitäten, Korruptionsbekämpfung und der Integration ethnischer Minderheiten weiter abgebaut werden. Auch müssen die in allen drei Ländern abzuhaltenden Beitrittsreferenden positiv ausgehen.

Eine wichtige Voraussetzung für die außenpolitischen Erfolge ist die dynamische wirtschaftliche Entwicklung, die auf einer hohen Reformbereitschaft der politischen Eliten fußt. Trotz einer Eintrübung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hielt das baltische Wirtschaftswunder auch im Jahr 2002 an und wird sich, in gedämpfter Form, auch 2003 fortsetzen.

Innenpolitisch sind die politischen Systeme in den baltischen Staaten stabil, die politischen Landschaften jedoch instabil und fragmentiert. Die neuen politische Gruppen und Führungsfiguren werden aber wie in der Vergangenheit Kontinuität in Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik wahren.

Ambivalenz kennzeichnet weiterhin die Beziehungen zu Russland. Der Status der russischen Minderheit in Estland und Lettland erregt Moskaus Mißfallen ebenso wie die NATO-Erweiterung. Die wirtschaftlichen Kontakte werden nur langsam ausgebaut, auf wichtigen Feldern wie Energie und Transport kommt die Zusammenarbeit lediglich stockend voran. Möglich ist, dass die NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten zu einer Versachlichung der gegenseitigen Beziehungen beiträgt.

## **Innenpolitik: Beständig ist nur der Wandel**

Im Jahr 2002 deutete sich für die baltischen Staaten die Endphase ihres nunmehr schon länger als eine Dekade dauernden Marsches an, der sie vom Dasein als Sowjetrepublik zur Mitgliedschaft in EU und NATO führen soll. Die Entscheidungen des Prager NATO-Gipfels im November 2002 und des Europäischen Rates in Kopenhagener im Dezember 2002 haben die Aufnahme in beide Organisationen in greifbare Nähe gerückt. Wird die Doppelmitgliedschaft erreicht, ist der baltische Weg des Systemwandels vollendet: Der rasche Aufbau funktionierender demokratischer Strukturen, ein entschlossener Übergang zur Marktwirtschaft und die Emanzipationsbestrebungen von Russland werden durch die Einbindung in die westlichen Kooperations- und Integrationsmechanismen komplettiert.

Gleichzeitig wurden aber auch alte und neue Defizite sichtbar: innenpolitische Unwägbarkeiten, soziale Probleme, unzureichende Integration der russischen Minderheiten, Differenzen mit Russland. Die Botschaft des Jahres 2002 ist daher auch: Die baltischen Staaten müssen sich stärker mit der Kehrseite ihrer erfolgreichen Reformpolitik befassen.

In allen drei baltischen Staaten wurde 2002 gewählt. In Lettland bestimmten die Bürger eine neue Legislative, in Estland wurden die Kommunalparlamente neu zusammengesetzt, in Litauen wurden der Staatspräsident und die lokalen Selbstverwaltungen gewählt.

Die lettischen Parlamentswahlen im Oktober 2002 brachten wieder einmal beachtliche Verschiebungen der politischen Landschaft und einen Wachwechsel in der Exekutive: Wahlsieger wurde der frühere Nationalbankchef Einars Repše mit seiner neugegründeten Partei *Neue Zeit (JL)*. Der als Saubermann angetretene Fiskalkonservative Repše erhielt auf Anhieb fast ein Viertel der Stimmen. Einen Erfolg erzielte auch die vorrangig von Angehörigen der russischen Minderheit unterstützte Vereinigung *Für Menschenrechte in einem vereinten Lettland (ZaPĒel)*. Neu im Parlament sind auch die agrarische Protestallianz aus *Grünen und Bauern (ZZS)* sowie die christliche *Erste Partei (LPP)*. Ein verheerendes Debakel erlitt der liberale *Lettische Weg (LC)*. Die Partei des amtierenden Regierungschefs Berzið ist nicht mehr in der Saeima, dem lettischen Parlament, vertreten.

Symptomatisch für die lettische Politik ist, dass nach den Wahlen keine Koalition programmatisch nahestehender Parteien gebildet wurde. Aufgrund persönlicher Animositäten gegenüber dem Vorsitzenden der konservativen *Volkspartei (TP) Ģīģe* und angeblicher Verwicklungen in Privatisierungsskandale schloss Wahlsieger Repše eine Koalition seiner Neuen Zeit mit der TP aus. Statt dessen formte er eine Vierparteienallianz, der außer der Neuen Zeit, die „grünen Bauern“, die Nationalisten (TB/LNNK) sowie die Erste Partei angehören. Die Anfang November vom Parlament bestätigte Regierung verfügt lediglich über 55 der 100 Mandate in der Saeima, was in Anbetracht der ideologischen Heterogenität der Koalition nicht besonders viel ist. Differenzen etwa zwischen liberalen Europaenthusiasten (aus der JL) und zentristischen Europaskeptikern (aus dem Bauernbündnis) werden dem neuen Regierungschef die Arbeit nicht leicht machen. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass (wie nach den letzten Wahlen) die außen vor gebliebene Volkspartei nach einiger Zeit doch noch zum Zuge kommt. Die neue Regierung der rechten Mitte wird das Land weiterhin auf marktwirtschaftlichem und „euroatlantischem“ Kurs halten. Repše erklärte mehrfach, die bisherige Außenpolitik fortzusetzen und das Land rasch in NATO und EU zu führen. Überdies sagte er der Korruption im Land den Kampf an und versprach mehr Offenheit gegenüber den Medien.

Die Kommunalwahlen in Estland waren ein Test für die im März 2003 anstehenden Parlamentswahlen. Wenn sie sich auch nicht ganz mit den Wahlen zum *Reichstag* vergleichen lassen (allein schon deswegen, weil auch Angehörige der russischen Minderheit ohne estnischen Pass wahlberechtigt sind), deuten die Erfolge der populistischen und gegenwärtig auf nationaler Ebene mitregierenden *Zentrumspartei* sowie der jungen Bewegung *Res Publica* auf mögliche Neuorientierungen im Parteispektrum hin. Schwierigkeiten könnten hingegen die Parteien bekommen, die bis Anfang 2003 zusammen mit der liberalen *Reformpartei* eine Koalition bildeten: die linkszentristischen *Moderaten* und die konservative *Vaterlands-Union*. Ob das jetzige vom Liberalen Siim Kallas geführte Regierungsbündnis aus Reformpartei und Zentristen in dieser Form nach den Wahlen weiteramtieren wird, ist fraglich.

Veränderungen ergaben sich auch in Litauen. Bei den Ende Dezember und Anfang Januar 2003 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen erlitt der beliebte Amtsinhaber Valdas Adamkus überraschend eine Schlappe. Neues Staatsoberhaupt wurde der ehemalige Premierminister Rolandas Paksas, der mit großen Versprechungen und dem Slogan „Stimmt für Veränderungen!“ viele unzufriedene Wähler auf seine Seite zog. Paksas' Erfolg wurde weithin als Ohrfeige für Litauens politisches Establishment angesehen, das mehrheitlich hinter Adamkus stand. Sofort nach den Wahlen gab Paksas jedoch zu verstehen, dass er insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik an der bisherigen Linie des Landes festhalten werde. In den zeitgleich mit den Präsidentschaftswahlen neugewählten Gemeindeparlamenten erreichte die stärkste Regierungspartei, die Sozialdemokratie von Premier Brazauskas, zwar die meisten Mandate, reüssieren konnten aber auch das von der früheren Regierungschefin Prunskiene geführte Bündnis aus *Bauernpartei und Neuer Demokratie* sowie die von Rolandas Paksas gegründete *Liberaldemokratische Partei*. Eine für die Zukunft des Parteiensystems wichtige Konsequenz der Präsidentschaftswahlen könnte die im Januar 2003 eingeleitete Fusion dreier Gruppierungen der rechten Mitte sein. Es wird nicht ausgeschlossen, dass Ex-Präsident Adamkus den Vorsitz dieser neuen Partei übernehmen könnte.

Das Jahr 2002 bestätigte mehrere Charakteristika der politischen Realitäten in den baltischen Staaten. Die Parteienlandschaft ist nach wie vor fluid und fragmentiert. Integrative und konsolidierte Volksparteien haben sich – mit Ausnahme der litauischen Sozialdemokratie – noch nicht herausgebildet. Insbesondere in der Mitte und im rechten Bereich entstehen und verschwinden beständig politische Subjekte. Geringes programmatisches Profil, populistische Rhetorik und eine starke Personalisierung scheinen Kernelemente eines neuen, erfolgreichen Politikstils und Politikertypus zu sein.

In Lettland und Estland fällt die strukturelle Hegemonie der rechten Mitte und das Fehlen einer starken, moderaten Sozialdemokratie westlichen Typs auf. Es überrascht insofern wenig, dass sich eine ausgeprägte Neigung zu Koalitionsumbildungen und Regierungswechseln ergibt. Nach wie vor ist eine enge Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Interessen zu beobachten. Beispiele hierfür sind die einflussreichen, als „Ventspils-Gruppe“ oder „Norweger“ bekannten Business-Zirkel in Lettland, aber auch die Kontakte des neuen litauischen Präsidenten zu Firmen, die im Waffen- und Ölgeschäft tätig sind. Trotz der unausgereiften parteipolitischen Verhältnisse ist jedoch ein hohes Maß an wirtschafts- und außenpolitischer Kontinuität zu beobachten. Dies ist deswegen zu unterstreichen, weil auf absehbare Zeit nicht mit einer politischen Flurbereinigung und einer Stabilisierung der Parteienlandschaften zu rechnen ist.

## Baltisches Wirtschaftswunder

In allen drei baltischen Staaten wächst die Wirtschaft dynamisch. Die ungünstigeren außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ließen 2002 die hohen Wachstumsraten vom Vorjahr zwar nicht weiter steigen, weiterhin wurde aber allorts ein kräftiger Anstieg des Bruttoinlandsprodukts verbucht. Hierfür zeichnen nicht zuletzt eine anziehende Binnennachfrage (Estland, Lettland) und Teilerfolge auf russischen bzw. GUS-Märkten (Lettland, Litauen) verantwortlich. Im Jahr 2002 ergaben sich daher Wachstumsraten von 4-5%, womit die baltischen Staaten selbst im Weltmaßstab vorne rangieren.

Neben den Wachstumswerten beeindrucken die Erfolge bei der Inflationsbekämpfung. Trotz Aufschwung und Kapitalzufluss lag die Inflationsrate in Estland 2002 nicht über 4%. In Lettland kann auch in den kommenden Jahren (wie in den Vorjahren) mit einer Preissteigerung zwischen 2 und 3% gerechnet werden. Nachdem in Litauen einige Beobachter sogar Deflationstendenzen befürchteten und sich eine Inflation von etwa 0,5% ergab, wird auch für 2003 mit einem äußerst schwachen Preisaufrtrieb in Höhe von lediglich 1% gerechnet.

Auf der Haben-Seite können die baltischen Volkswirtschaften auch einen starken Zufluss ausländischer Direktinvestitionen verbuchen. Führend ist Estland, das sich rasch das Image eines reformpolitischen Musterlandes zulegte und pro Kopf die höchste Summe an Direktinvestitionen in Ostmitteleuropa verzeichnet. Mittlerweile haben aber auch Lettland und Litauen an Attraktivität zugenommen. Die Kapitalanleger kommen vor allem aus Skandinavien (71% in Estland, 35% in Lettland, 45% in Litauen). Firmen aus dem Norden engagieren sich vorwiegend in der Informations- und Telekommunikationsbranche, im Finanzsektor sowie im Einzelhandel. Das Auslandskapital ist ein eminent wichtiger Posten zur Finanzierung der Leistungsbilanzlücken. Von den ausländischen Investoren gehen aber auch die zur Modernisierung der baltischen Volkswirtschaften unabdingbaren Innovationsimpulse aus.

Aber es gibt auch Schattenseiten. Vor allem die passive Leistungsbilanz ist bedenklich. Lettland (bereits zum zweiten Mal) und auch Estland liefen 2002 sogar Gefahr, die Negativmarke von 10% des BIP zu übertreffen. Unterschiedlich gestaltet sich die Situation der Staatsfinanzen. Während in Estland das gesetzlich statuierte Gebot eines ausgeglichenen Haushalts bislang recht konsequent eingehalten wurde, haben Litauen (nach Jahren der Budgetkonsolidierung) und Lettland mit einem negativen Haushaltssaldo zu kämpfen. Der litauischen Haushaltsplan für 2002 sah eine Ausweitung des Defizits auf 3,8% in Relation zum BIP vor. In Lettland wurden im Wahljahr 2002 die budgetären Zügel ebenfalls gelockert, allerdings dürfte die Neuverschuldung immer noch unter dem wichtigen Maastricht-Wert von 3,0% des BIP bleiben. Insgesamt kann man daher von gesunden öffentlichen Haushalten in den baltischen Staaten sprechen. Da durch die Mitgliedschaft in NATO und EU kostenträchtige Umgestaltungs- und Kofinanzierungskosten auf die drei Länder zukommen, wird es wichtig sein, in den nächsten Jahren eine disziplinierte Fiskal- und Haushaltspolitik umzusetzen. Gelingt dies, dürfte es den baltischen Staaten (mit ihren wie erwähnt niedrigen Inflationsraten und ihren fest an Euro oder die IWF-Zahlungseinheit Sonderziehungsrechte gekoppelten Währungen) auch keine größeren Schwierigkeiten bereiten, relativ zügig die Konvergenzkriterien für die Einführung des Euro zu erfüllen.

## Gesellschaft: Differenz oder Kohärenz?

Ungeachtet großer reformpolitischer Erfolge hat die wirtschaftliche Umgestaltung nur eine begrenzt positive gesellschaftliche Breitenwirkung. So kommt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem jüngsten Bericht über die Lebensverhältnisse in Lettland zum Schluss, dass es trotz positiver makroökonomischer Trends nicht gelungen sei, „den Wohlstand und die Lebensbedingungen der Bevölkerung spürbar zu verbessern“. Die Höhe des Bruttoinlandsprodukts per capita in den baltischen Staaten rangiert (und dies unter Berücksichtigung der Kaufkraftparitäten) zwischen 33% (Lettland) und 42% (Estland) des EU-Durchschnitts. Selbst wenn die jetzige Wachstumsdynamik beibehalten werden kann, werden zwei oder drei Jahrzehnte vergehen, bis das Niveau der schwächsten Alt-EU-Länder erreicht wird. Dementsprechend nüchtern beurteilen die Bürger ihre Lage. Das unter skandinavischer Federführung realisierte Forschungsprojekt NORBALT fand heraus, dass in Lettland – ähnlich wie in den beiden baltischen Nachbarstaaten – etwa 40% der Bevölkerung sich für arm oder „an der Armutsgrenze stehend“ halten. Und obwohl die Wirtschaft boomt, sehen im Herbst 2002 drei Fünftel der Letten ihrer Zukunft mit Ungewissheit entgegen.

Nach wie vor wurden keine Konzepte zur wirksamen Bekämpfung der zwischen 9,4% (Estland) und 13% (Lettland und Litauen) liegenden Arbeitslosigkeit gefunden (nach Maßstäben der Internationalen Arbeitsorganisation ergeben sich sogar Werte von 11% bis knapp 18%). Zwar können hohe Arbeitslosenraten auch als Indikator für notwendigen wirtschaftlichen Wandel interpretiert werden, wenig optimistisch stimmt jedoch, dass bei einer eventuellen Wirtschaftsflaute mit weit höheren Quoten zu rechnen wäre. Zwar entwickelt sich der Dienstleistungssektor vor allem in Estland und auch in Lettland dynamisch, doch ist auch seine Absorptionsfähigkeit begrenzt. Insbesondere in Litauen und Lettland, wo noch rund ein Fünftel der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sind, kann daher ein weiterer Anstieg der Arbeitslosenquoten nicht ausgeschlossen werden.

Wie in anderen Transformationsländern ergaben sich auch in den baltischen Staaten im Laufe der vergangenen zehn Jahre erhebliche gesellschaftliche Differenzierungstendenzen. Anders als die jungen urbanen und formell besser gebildeten Gruppen, die einen steigenden Lebensstandard erfahren, gehören Beschäftigte in Landwirtschaft und Teilen der Industrie, Geringqualifizierte und Rentner zu den „Transformationsverlierern“. Während im estnischen Finanzsektor im Schnitt Monatsgehälter von über 12.000 Kronen bezahlt werden (15,7 estnische Kronen = 1 Euro), werden in der Landwirtschaft weniger als 4.000 Kronen verdient. Die estnische Durchschnittsrente entspricht gerade dem 1,2-fachen der Armutsgrenze.

Zu beobachten ist auch ein zunehmendes Wohlfahrtsgefälle zwischen prosperierenden (haupt-)städtischen Zentren und stagnierender ländlicher Peripherie. Erstere sind es, die ausländisches Kapital anziehen, in denen die Infrastruktur schneller modernisiert wird, in der sich das Geschäftsleben intensiver entwickelt. An der Peripherie hingegen führen Restrukturierungsprobleme der Landwirtschaft oder monofunktional-industrieller Regionen oft zu einer Kombination aus hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Löhnen. So liegt das Durchschnittseinkommen in den ländlichen Regionen Estlands um 40% unter dem in den Städten. Die lettische Arbeitslosenquote reicht von 4% in Riga bis zu 28% im Bezirk Rezekne. In den einzelnen Ländern treten spezifische Faktoren hinzu. In Lettland wird die Fokussierung auf die Metropole Riga durch den Gegensatz zwischen den Hafenstädten und den binnenländischen Regionen im Osten modifiziert. In Estland stehen dem Boomtown Tallin und seiner Umgebung strukturschwache Randregionen im Westen (Insel Ösel) und vor allem im Osten (teils mit hohem russischen Bevölkerungsanteil) gegenüber. In Litauen ist das

Zentrum-Peripherie-Gefälle durch die drei größeren urbanen Agglomerationen (Wilna, Kaunas, Klaipeda) etwas abgemildert.

Soziale und territoriale Kohäsion zu schaffen gehört zu den großen Herausforderungen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in den baltischen Staaten. Durch den EU-Beitritt und die Möglichkeiten der Regional- und Strukturpolitik ergeben sich neue Chancen, einem übermäßigen Auseinanderdriften von Gesellschaft und Regionen entgegenzuwirken. Angesichts zahlreicher potentieller Limits (geringe Erfahrung bei Projekt-konzeptualisierung, Mangel an qualifiziertem Personal, geringe Kenntnisse mit prozeduralen Rahmenbedingungen, Engpässe bei Kofinanzierung aus nationalen Budgets) sollten aber keine Illusionen über die Impulse für die Regionalentwicklung bestehen.

### **Ein sensibles Thema: Energiesicherheit**

Die Energieversorgung der baltischen Staaten ist geprägt durch das Erbe der Sowjetzeit, die weitgehende Absenz fossiler Brennstoffvorräte und eine hohe Abhängigkeit von Öl- und Gaslieferungen aus Russland. Nachdem es in den 90er Jahren noch Vorbehalte gegenüber dem Einstieg russischer Investoren bei der Privatisierung strategisch sensibler Unternehmen im Energiesektor gab, sperrt man sich, dies wurde 2002 sichtbar, zu Beginn des neuen Jahrzehnts nicht mehr so vehement gegen das Engagement russischer Giganten aus der Öl- und Gasbranche. Diese interessieren sich vornehmlich für Gasversorger, Raffinerien, Leitungssysteme und Häfen.

Gas: Alle drei baltische Staaten sind vollständig auf Gaslieferungen aus Russland angewiesen. Nachdem in den 90er Jahren Gaslieferungen verschiedentlich als politisches Druckmittel Moskaus eingesetzt wurden, trachten die baltischen Staaten nach Diversifizierung ihrer Gaseinfuhren. Die einzige realistische Möglichkeit hierfür liegt momentan in der von Litauen erwogenen Anbindung an das polnische Leitungssystem. Damit könnte der Zugang zu norwegischen Gaslieferungen erlangt werden, den Polen ebenfalls aus Gründen der Diversifizierung anstrebt. Ob es zu dem polnisch-norwegischen Geschäft (einschließlich des Baus einer Baltic Pipe durch die Ostsee) kommt, ist jedoch offen, da die Rentabilität des Vorhabens fraglich scheint.

Erdöl: Auch bei der Ölversorgung sind die baltischen Staaten weitgehend von russischen Lieferungen abhängig, Diversifizierungsbemühungen blieben ohne Effekt. Somit hat sich in den baltischen Ländern das Bewusstsein durchgesetzt, dass zu den russischen Öl- und Gaslieferungen keine Alternative besteht und daher alles getan werden muss, um einen dauerhaften Bezug dieser Energieträger sicherzustellen. Hierzu und zur Aufrechterhaltung des für das Transitgeschäft wichtigen Volumens weiterexportierter Energieträger (s.u.) setzt man nicht zuletzt auf die Präsenz russischer Investoren bei der Privatisierung des Energiesektors. Bei deren Einstieg werden in der Regel auch langfristige Lieferabkommen abgeschlossen. So akzeptierte man in Litauen im Jahr 2002 bei der Eigentumsumwandlung von Mazeikiu Nafta, der größten Raffinerie im Baltikum (deren Wirtschaftskraft etwa 10% des litauischen BIP entspricht), den Einstieg des russischen Ölriesen Jukos. Im Gassektor war Russlands Gasprom erfolgreich. Die Firma kam bei der Privatisierung aller großen Gasversorger in den baltischen Staaten (allerdings mit westlichen, v.a. deutschen Interessenten) zum Zuge: bei Eesti Gaas, bei Latvijas Gaze und im Laufe des Jahres 2002 bei Lietuvos Dujos.



Elektrizität: Lediglich Estland verfügt mit Ölschiefervorkommen über große eigene Energieressourcen. Ende der 90er Jahre deckte Ölschiefer drei Viertel des Energieverbrauchs Estlands. Die Reserven reichen bei gegenwärtiger Ausbeutungsrate über 100 Jahre. Aufgrund der umweltbelastenden Umwandlung von Ölschiefer in elektrische Energie drängte die EU auf einen Ausstieg aus der Stromgewinnung durch diesen wenig ökonomischen Brennstoff.

Litauen ist der einzige baltische Standort eines Kernkraftwerks. Das Mitte der 80er Jahre errichtete Kraftwerk Ignalina erzeugt beinahe drei Viertel der im Land verbrauchten Elektrizität, womit Litauen wie kein anderes Land auf der Welt von Atomstrom abhängig ist. Gleichzeitig exportiert Litauen in Ignalina erzeugte Elektrizität. Auf Druck der EU verpflichtete sich die Regierung, den ersten der beiden Reaktoren des Kraftwerks vom Tschernobyl-Typ bis 2005 vom Netz zu nehmen und bis 2009 auch den zweiten Reaktor stillzulegen. Um die Lücke bei der Energieversorgung zu schließen, sind erhebliche Investitionen zur Modernisierung nicht-nuklearer Kraftwerke sowie des Leitungsnetzes erforderlich.

Im Gegensatz zu Estland und Litauen ist Lettland ein Nettoimporteur von Strom aus den beiden Nachbarländern. Die wichtigste Quelle sind Wasserkraftwerke entlang der Daugava, die jedoch nur einige Monate betrieben werden können.

Der 1998 von den Stromversorgern aus den baltischen Ländern und anderen Ostseeanrainern gegründete BALTREL-Verband (Baltic Ring Electricity Cooperation) soll dazu dienen, die drei Republiken mit den Energiesystemen Westeuropas zu vernetzen. Bis 2003 möchte man deswegen Estland und Finnland durch ein Kabel auf dem Grund der Ostsee verbinden.

### **Vor der Aufnahme in die NATO und die EU**

Die Mitgliedschaft in der NATO avancierte für alle drei baltischen Staaten rasch zu einem der vorrangigen, wenn nicht zu dem zentralen Ziel ihrer außen- und sicherheitspolitischen Bemühungen. Aus Sicht Tallinns, Rigas und Wilnas ist die Zugehörigkeit zum Nordatlantikkbündnis die einzige effektive Sicherheitsgarantie und die alleinige wirkliche Rückversicherung vor eventuellen neoexpansionistischen Tendenzen im Osten. Zwar wird Russland weder in den offiziellen außenpolitischen Dokumenten noch in den Äußerungen der meisten baltischen Politiker explizit als mögliche Bedrohung gesehen, faktisch ist indes der Schutz vor problematischen Entwicklungen beim östlichen Nachbarn das zentrale Motiv, Eingang in die Allianz zu erhalten.

In den 90er Jahren bestand das Sicherheitsdilemma der baltischen Staaten darin, dass sie zur Absicherung ihrer wiedererlangten Unabhängigkeit eine Einbindung in Sicherheitsstrukturen suchten, die ihnen *hard security* liefern würden, dass der Westen aber dazu neigte, lediglich *soft security* (etwa in Form der Ostsee-Kooperation oder seit Ende der 90er Jahre durch die Mitgliedschaft in der EU mit ihrer sich konstituierenden sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension [ESVP]) zu offerieren, da das Verhältnis zu Russland nicht belastet werden sollte. Die Entscheidung des Madrider NATO-Gipfels von 1997, die baltischen Staaten bei der ersten Runde der Erweiterung nicht zu berücksichtigen, kam insofern wenig überraschend. Trotz dieses Rückschlags ließen sich die baltischen Regierungen nicht vom Kurs abbringen. Auf dem NATO-Gipfel in Washington im April 1999 waren alle drei Staaten als Mitgliedschaftsaspiranten anerkannt wor-

den. Dies gab ihnen unter anderem die Möglichkeit, am sog. *Membership Action Plan* (MAP) des Bündnisses teilzunehmen, wodurch der komplexe Prozess der Streitkräftereform und der Umgestaltung des Verteidigungssektors mit einem umfassenden Rahmenkonzept zur Verbesserung der militärisch-politischen Vorbereitung auf die Mitgliedschaft abgestimmt werden konnte.

Parallel hierzu wurde die baltische Sicherheits- und Militärkooperation ausgebaut, die in der Entstehung mehrerer von westlichen Ländern unterstützter Projekte mündete.

- Zu den Aufgaben des 1994 einberufenen Baltischen Bataillons (BALTBAT) mit Sitz im lettischen Adaži gehört es, Beiträge zur regionalen Stabilität zu liefern, die Interoperabilität mit NATO-Staaten zu steigern und nicht zuletzt an multinationalen Peacekeeping-Einsätzen teilzunehmen. Der Verband will ein effektives leichtes Infanteriebataillon schaffen, das auch zu Friedensmissionen genutzt werden kann. Die Leitung von BALTBAT soll raschestmöglich „baltifiziert“ werden, also von der internationalen Steuerungsgruppe auf die Beiträgerstaaten delegiert werden.
- Der gemeinsame Marineverband BALTRON ist vor allem mit Minenräumoperationen und Küstenüberwachung betraut
- Das Luftüberwachungssystem BALTNET soll eine koordinierte Kontrolle des gemeinsamen Luftraums ermöglichen.
- In der Baltischen Verteidigungsakademie BALTDEFCOL mit Sitz im estnischen Tartu werden militärische Führungskräfte aus den baltischen Staaten von heimischem und ausländischem Lehrpersonal geschult.

Akzente wurden auch auf dem Feld der sicherheitspolitisch motivierten Regionalkooperation gesetzt. Diese fand etwa in der von Litauen mitinitiierten und von Estland und Lettland vorbehaltlos mitgetragenen Einberufung der Wilnius-Gruppe der NATO-Kandidatenländer ihren Ausdruck, die 2002 in Riga zusammenkam. Sie zeigte sich aber auch in einer Vielzahl von bilateralen Kontakten mit Ländern vor allem in der Ostseeregion. So entwickelte sich eine ausgeprägte Rüstungs- und Militärzusammenarbeit mit den skandinavischen Staaten und mit Deutschland. Litauen orientierte sich stark auf das NATO-Land Polen, mit dem eine „strategischer Partnerschaft“ aufrechterhalten wird, die sich zum Beispiel in der Schaffung eines gemeinsamen Bataillons (POLLITBAT) niederschlug.

Alle drei Länder haben sich seit Beginn der 90er Jahre an Friedensmissionen von NATO, UNO und OSZE beteiligt. Ihre Soldaten standen oder stehen etwa in Bosnien, im Kosovo, in Mazedonien. Wie engagiert sich die baltischen Staaten an Friedenseinsätzen beteiligen, veranschaulicht das Beispiel Estland. Das Land, das 10% seines Verteidigungshalts für Peacekeeping reserviert, schickte seit 1994 rund 900 Soldaten zu Auslandseinsätzen – mit Blick auf Bevölkerungszahl und Größe der Armee ein Wert, der von kaum einem anderen Land der Welt erreicht wird.

Als die Entscheidung über eine eventuelle zweite Erweiterungsrunde der NATO näherrückte, wurde darüber nachgedacht, wie die baltischen Staaten in die Allianz eingebunden werden können, ohne die Beziehungen zu Russland zu beschädigen. Bereits in den Jahren 2000–2001 wurde erkennbar, dass die baltischen Staaten in den USA einen mächtigen Anwalt für ihre Mitgliedschaft besaßen. Nicht zuletzt einflussreiche baltische Lobbygruppen trugen dazu bei, dass in Washington die Stimmen in den USA immer deutlicher zu vernehmen waren, die die Aufnahme aller drei baltischen Staaten forderten und ein russisches Veto in dieser Frage kategorisch ablehnten. Der 11. September 2001 und die nachfolgende Neubestimmung des amerikanisch-

russischen Verhältnisses und der Beziehungen Russlands zur NATO sowie der Wandel im Selbstverständnis der NATO führten dazu, dass sich in der Allianz die von Washington bevorzugte Konzeption einer „robusten“ NATO-Erweiterung (einschließlich aller drei baltischer Staaten) durchsetzte und Russland von seinem Njet zur Aufnahme der baltischen Staaten abrückte. Zwar äußerte sich Moskau weiterhin ablehnend, im Juli 2002 erklärte aber beispielsweise der russische Verteidigungsminister Sergej Ivanov, sein Land beabsichtige nicht, bei einer Aufnahme der drei baltischen Staaten „mit dem Säbel zu rasseln“ oder die Konzentration seiner Streitkräfte in der Region zu erhöhen.

Durch die Entscheidung des Prager NATO-Gipfels vom November 2002 erreichten die baltischen Staaten eines ihrer außenpolitischen Fundamentalziele – eines Ziels, das, wie eine Äußerung des lettischen Premiers Repše von Ende 2002 belegt, für viele baltische Politiker noch „wichtiger“ ist als die EU-Mitgliedschaft. Gleichwohl ist die Einladung zur NATO erst der Beginn eines langen Marsches. Von Vorteil ist hierbei, dass die baltischen Staaten, die ihre Streitkräfte nach 1991 völlig neu zu gründen hatten, nicht mit dem Ballast schwerfälliger Panzerarmeen aus Warschauer Pakt-Zeit kämpfen müssen. Da man einen Großteil der militärischen Ausrüstung von westlichen Staaten geliefert oder geschenkt bekam, gelten die baltischen Streitkräfte gegenüber anderen Beitrittsarmeen als relativ gut in die Allianz integrierbar. Als Trumpf kann auch die von allen drei Ländern avisierte Spezialisierung der Streitkräfte gewertet werden, mit denen sie zu „Sicherheitsproduzenten“ werden wollen: Pioniertruppen (Lettland), Sanitätsdienst (Litauen, Lettland), Minenräumung und Logistik (Estland). Gleichwohl sind weiterhin große Anstrengungen nötig, um die grundlegenden NATO-Standards zu erfüllen. Fraglich wird sein, ob man fähig sein wird, über einen längeren Zeitraum ausreichende finanzielle Mittel zur Modernisierung der Streitkräfte bereitzustellen. Immerhin ist von allen drei Ländern geplant, die Verteidigungsausgaben auf ein Niveau von 2% des BIP zu bringen.

Neben der NATO-Mitgliedschaft ist der Beitritt zur Europäischen Union das wichtigste außenpolitische Ziel der baltischen Staaten. Estland begann die Verhandlungen mit der EU 1998, zwei Jahre später kamen Lettland und Litauen hinzu. Alle drei Länder machten substantielle Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen und bei der Übernahme des rechtlichen Regelwerks der EU. Überdies zeichneten sie sich in vielen Punkten durch eine hohe Flexibilität im Verhandlungsgeschehen aus. Die Brüsseler Kommission kam in ihrem letzten Fortschrittsbericht vom Herbst 2002 zum Schluss, dass die baltischen Staaten die politischen Beitrittskriterien bereits erfüllen und in der Lage sind, bis zur geplanten Aufnahme in die Union im Mai 2004 die wirtschaftlichen Kriterien sowie die sich auf den rechtlichen Besitzstand beziehenden Verpflichtungen ebenfalls zu erfüllen. Nach einem zähen Ringen um die finanziellen Bedingungen erteilte der EU-Gipfel von Kopenhagen Mitte Dezember 2002 grünes Licht für die Erweiterung um zehn Staaten, darunter auch die baltischen Republiken.

Aus Sicht der baltischen Staaten gab es bei den Verhandlungen ein Reihe heikler Themen. Hierbei ging es einerseits um Fragen, mit denen alle Beitrittsländer konfrontiert sind, andererseits um länderspezifische Probleme. Zum erstgenannten Themenkomplex gehören die in allen baltischen Staaten unpopulären Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die von einzelnen Mitgliedsstaaten bis zu sieben Jahren angewendet werden können, in die zweite Kategorie gehören Fragen wie die Ölschieferproduktion und die Restrukturierung des Energiesektors in Estland, die Stellung der russischen Minderheit in Estland und Lettland die Kaliningrad-Problematik oder die Stilllegung des Atomkraftwerks im litauischen Ignalina. Keiner dieser Punkte wurde aber zum Stolperstein der Verhandlungen.

Dominiierende Problematik der letzten Verhandlungsphase waren insbesondere Haushaltsfragen und Finanzaspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Brüsseler Strukturpolitik. Die in Kopenhagen gefundenen Kompromisse bringen zwar für die baltischen Staaten vorübergehende Einschränkungen, doch darf man in Tallin, Riga und Wilna insgesamt mit den finanziellen Modalitäten des Beitritts zufrieden sein. Werden die Nettotransfers aus Brüssel betrachtet, so gehören Litauen und Lettland zu denjenigen Ländern, die am meisten profitieren werden. Die Zahlungen für Litauen werden zwischen 2004 und 2006 von 299 Mio. Euro auf 570 Mio. Euro steigen, Lettland wird Mittel zwischen 195 Euro und 341 Mio. Euro erhalten und Estland zwischen 125 und 200 Mio. Euro. Litauen erhält pro Kopf die höchsten Zuwendungen von allen Beitrittsländern (399 Euro im Beitrittsjahr). Allerdings muss das Land auch einige Sonderprobleme bewältigen. So machte Brüssel es Litauen zur Auflage, die beiden Reaktoren Ignalina-Kraftwerks bis 2005 bzw. 2009 stillzulegen. Allein 10% der litauischen EU-Mittel werden hierfür verausgabt. Belastungen werden auf das Land auch im Zusammenhang mit der Sicherung der künftigen EU-Außengrenze mit Weißrussland sowie der russischen Enklave Kaliningrad zukommen.

Um die Mitgliedschaft definitiv unter Dach und Fach zu bekommen, müssen die baltischen Staaten ihre Bemühungen in einigen kritischen Bereichen fortsetzen. Die Integration der russischen Minderheiten, dies hat Brüssel wiederholt deutlich gemacht, ist weiter voranzubringen. Gefordert werden unter anderem Erleichterungen beim Einbürgerungsverfahren sowie verbesserte Möglichkeiten zum Erwerb der Staatssprache.

Defizite bestehen auch bei der Eindämmung von Korruption und Amtsmissbrauch. In Litauen werden von Brüssel der Zoll, die Polizei und das Gesundheitswesen als besonders bestechungsanfällige Zweige der öffentlichen Verwaltung angeprangert. Für Lettland konstatiert die Kommission, dass das Ausmaß der Korruption „Anlass zu ernster Besorgnis bietet“. Eine neue Analyse des Open Society-Instituts kritisiert zudem den großen Einfluss wichtiger Unternehmer und Businessgruppen auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess in Lettland. Die Länder haben darauf reagiert. Lettland beschloss 2001 ein Programm zur Korruptionsbekämpfung, verabschiedete etliche einschlägige Gesetze und richtete 2002 ein Anti-Korruptions-Büro ein. Alle drei Staaten beteiligen sich an der von der OECD unterstützten Baltischen Anti-Korruptions-Initiative (BACI) und wirken in der GRECO-Gruppe des Europarats mit. Zudem stehen die baltischen Staaten selbst im gesamteuropäischen Maßstab keineswegs isoliert da. Im Korruptionsperzeptions-Index von Transparency International liegt Lettland gleichauf mit den Kandidatenländern Polen und Tschechien. In Estland wird sogar ein geringeres Korruptionsniveau als in einigen EU-Mitgliedsländern festgestellt.

Ähnliches gilt auch für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung und der Justiz: Zwar liegt noch vieles im Argen, gegenüber anderen exkommunistischen Staaten befinden die baltischen Republiken sich aber in einer besseren Position. Einer Einschätzung der Nichtregierungsorganisation Freedom House zufolge werden unter den Reformstaaten Osteuropas die verfassungsrechtlichen, legislativen und justiziellen Rahmenbedingungen in den baltischen Staaten nur von Slowenien und Polen übertroffen.

Parallel zur Fortsetzung der Reformbemühungen in den angesprochenen Bereichen wird im Jahr 2003 mit den Beitrittsreferenden in allen drei Staaten eine weitere Hürde auf dem Weg in die EU zu überspringen sein: In Litauen zeigen die Umfragen regelmäßig einen klaren Vorsprung der Integrationsbefürworter (Herbst 2002 53% dafür, 16% dagegen). Dagegen nehmen die Europa-Skeptiker in Lettland und Estland eine starke

Position ein. Mit einer Befürwortung von lediglich 39% (Estland) und 45% (Lettland) könnte der Ausgang der Volksabstimmung knapp werden. Viel wird davon abhängen, welche Seite ihre Anhänger besser mobilisieren kann und wie sich das große Heer der bislang Unentschlossenen (zwischen einem Viertel und einem Drittel der Stimmberechtigten) entscheidet. Prinzipiell befindet sich die pro-europäische Option in einer besseren Ausgangslage. Unter den Europa-Gegnern sind überverhältnismäßig viele „Politikver-drossene“ und Transformationsverlierer, die tendenziell weniger mobilisierbar sind. Überdies können die Regierungen durch massive Kampagnen vermutlich eine beachtliche Pro-Beitrittsdynamik erzeugen. Allerdings sind bei allem vorsichtigen Optimismus „Betriebsunfälle“ nicht auszuschließen.

### **Das Verhältnis zu Russland: Vor einer neuen Sachlichkeit?**

Das Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und Russland ist auch nach einem Jahrzehnt baltischer Unabhängigkeit durch Interessendivergenzen und Zielkonflikte geprägt: Die baltischen Staaten drängen in die NATO, Russland lehnt dies ab. Die in Lettland und Estland umgesetzte Politik gegenüber der russischen Minderheit wird von Russland gebrandmarkt. Die baltischen Republiken wollen die Abhängigkeit von Russland insbesondere bei Energielieferungen reduzieren, Russland ist daran interessiert, alternative Transportwege zu erschließen. Nicht zuletzt der Druck von westlichen Organisationen veranlasste jedoch beide Seiten, sich in vielen Bereichen auf eine pragmatische Zusammenarbeit einzulassen. Hieraus ergibt sich die Chance einer allmählichen Normalisierung des baltisch-russischen Miteinanders. Entscheidend hierfür sind Fortschritte bei der Lösung der Probleme, die in den vergangenen Jahren die Beziehungen belastet haben.

Grenzen: Bisher gelang es lediglich Litauen, ein Grenzabkommen mit der Russischen Föderation zu unterzeichnen. Der im Herbst 1997 unterzeichnete Vertrag wurde jedoch lediglich vom litauischen Parlament ratifiziert. Damit ist Litauen weiterhin ohne eine formell bestätigte Grenze und in der gleichen Situation wie Estland und Lettland, mit denen Moskau ein entsprechendes Abkommen noch nicht einmal paraphierte. Obwohl die baltischen Staaten keine territorialen Ansprüche (mehr) gegenüber Russland anmelden, blieb Moskau hart und verknüpfte die Grenzabkommen mit dem Minderheitenthema oder der Kaliningrad-Problematik. Russlands wollte offenbar den Eindruck erwecken, es bestünden ungeklärte Grenzfragen mit den baltischen Staaten, um so deren Beitrittsaussichten zu NATO und EU zu mindern. Keine der Organisationen machte aber aus der Grenzfrage ein Thema, Moskaus Kalkül ging nicht auf.

Minderheiten: Die Lage der russischen Minderheiten in Estland und Lettland ist eines der zentralen Probleme der Beziehungen dieser Länder zu Russland. Anders als in Litauen erhielten die in der Nachkriegszeit zugewanderten Russen dort nicht die Staatsbürgerschaft, denn in Litauen gehören lediglich rund 6% der Bevölkerung der russischen Minderheit an (der Anteil der Russischsprachigen, also einschließlich Ukrainern und Weißrussen, liegt bei etwa 8,5%), in Estland und Lettland hingegen 28% (32%) bzw. 32% (40%). Viele der in Estland und Lettland lebenden Russen sind folglich staatenlos oder besitzen die russische Staatsbürgerschaft.

Nach klaren Signalen von internationaler Organisationen und westlichen Partnern haben Estland und Lettland die Einbürgerungsregeln sukzessive gelockert. So wird jetzt in Lettland beispielsweise den Kindern Staatenloser, die nach 1991 geboren wurden, der automatische Erwerb der Staatsangehörigkeit zugestanden.

Das Angebot von Kursen für die im Einbürgerungsverfahren obligatorischen Sprachtests wurde ausgeweitet, die Gebühren für die Prüfungen gesenkt. So wuchs die Zahl der Einbürgerungen deutlich, doch sind immer noch mehr als eine halbe Million der 2,4 Mio. Einwohner Lettlands staatenlos, fast die Hälfte der ethnischen Russen besitzt mittlerweile aber einen lettischen Pass.

Russland protestiert regelmäßig gegen die Staatsbürgerschaftsregelungen sowie andere Maßnahmen in Estland und Lettland wie etwa eine angeblich restriktive Sprachenpolitik, die Reduktion des Russischunterrichts an öffentlichen Schulen oder bestimmte Vorschriften in den Wahlgesetzen. Moskau warf den beiden Staaten dabei unter anderem ethnische Diskriminierung, die Anwendung von Berufsverboten, Russophobie oder den Bruch internationaler Abkommen vor. EU und NATO mahnten zwar eine Verbesserung der Einbürgerungs- und Integrationspolitik an, anerkannten aber die – wenn auch manchmal zögerlichen – Fortschritte, die in den baltischen Staaten bei der Minderheitenpolitik gemacht wurden. Der regelmäßige Bericht der EU-Kommission vom Herbst 2002 kommt denn auch zum Schluss, dass Lettland und Estland „Menschenrechte und Grundfreiheiten nach wie vor achten“. Die – teils auf russisches Betreiben eingerichteten – mit der Beobachtung der Menschenrechtslage betrauten Missionen der OSZE in Tallin und Riga wurden geschlossen.

Gesellschaftliche, politische und kulturelle Organisationen der russischen Minderheit können in allen baltischen Staaten ungehindert aktiv sein. Politische Parteien mit ethnisch-russischer Prägung haben den Sprung in die Parlamente geschafft. In Estland dürfen an den Kommunalwahlen auch Nicht-Staatsbürger teilnehmen.

Die soziale Situation der russischen Minderheiten erfordert eine differenzierte Sichtweise. Skandinavische Soziologen kamen zum Ergebnis, dass weder in Estland noch in Lettland „Ethnizität ein entscheidender Faktor bei der Erklärung von Einkommensunterschieden“ ist. Auch Armut stellt kein spezifisches Problem der russischsprachigen Minderheiten gegenüber den Bevölkerungsmehrheiten dar. Im Durchschnitt liegt der Lebensstandard der russischen Bevölkerung im Baltikum deutlich über dem in Russland. Defizite bestehen hingegen vor allem bei der Integration der Minderheiten in den Arbeitsmarkt und bei Karrierechancen in bestimmten Segmenten der Berufswelt. Während die Arbeitslosenquote unter ethnischen Letten bei 10% liegt, sind rund 17% der Russen in Lettland ohne Beschäftigung, in Estland sind doppelt soviel Russen ohne Arbeit wie Esten. Stark unterrepräsentiert sind Angehörige der russischen Minderheit in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in der Ministerialbürokratie und den Kommunen. Eine wichtige Determinante hierbei sind mangelnde Sprachkenntnisse. In den in Estland und Lettland verabschiedeten offiziellen Integrationsprogrammen bildet die Verbesserung von Sprachkenntnissen denn auch ein zentrales Element der angestrebten Maßnahmen, die freilich durch zusätzliche Qualifikationsmaßnahmen, regionale Strukturpolitik und eine stärkere Unterstützung sozial-kultureller Aktivitäten ergänzt werden müssten.

Die Haltung Moskaus in der Minderheitenfrage ist ambivalent. Einerseits werden die neuen Akzente in der Minderheitenpolitik in Lettland und Estland positiv zur Kenntnis genommen. Andererseits kommen weiterhin harte Worte aus Russland, etwa weil das lettische Parlament bislang das „Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten“ des Europarats nicht ratifizierte. Lettland, so das russische Außenministerium im Herbst 2002, habe hiermit „die Fortführung diskriminierender Politik“ bestätigt. Während Teile des politischen Establishments in Moskau der Auffassung sind, die Parteien der Minderheiten müssten von Russland Hilfe erhalten (Präsident Putin empfing während des lettischen Wahlkampfes die Führungsfigur der

pro-russischen lettischen Gruppierung ZaPÈel), erklärte der russische Innenminister Gryzlov, Russland werde künftig keine russischen Parteien in Estland mehr unterstützen.

Die Minderheitenproblematik könnte zukünftig an Brisanz verlieren, wenn sich die entscheidenden Seiten im „Minderheitendreieck“, nämlich estnische bzw. lettische politische Führung, Vertreter der Minderheiten und Moskau, schrittweise mit dem Status quo arrangieren.

Kaliningrad: Im Zusammenhang mit den litauischen Beitrittsaspirationen zur EU entwickelten sich um die Region Kaliningrad Kontroversen zwischen Russland, der EU und Litauen. Litauens Absicht, entsprechend dem Schengen-Regelwerk ab 2003 die Visumpflicht für russische Staatsbürger einzuführen, rief harsche Kritik aus Moskau hervor. Russland wies insbesondere auf Probleme im Reiseverkehr russischer Staatsbürger aus und nach Kaliningrad hin und sah sich in seiner staatlichen Souveränität eingeschränkt. Litauen wiederum war nicht bereit, Sonderlösungen zu akzeptieren, sofern diese seinen späteren Beitritt zur Schengen-Zone und damit die Abschaffung der Personenkontrollen gegenüber anderen EU-Ländern gefährden könnte. Ende 2002 stimmte Russland dem von der EU unterbreiteten Maßnahmenbündel zu, das eine gewisse Flexibilität im Reiseverkehr mit der künftigen EU-Enklave ermöglichen soll, dabei aber dem russischen Wunsch nach visafreiem Transit nicht nachkommt. Unter anderem wird von der EU ein sog. erleichtertes Transitdokument zum Grenzübertritt anerkannt, mittelfristig soll der Bau einer Hochgeschwindigkeitsstrecke geprüft werden, auf der Züge zwischen Kaliningrad und dem russischen Kernland ohne Zwischenstop auf litauischem Territorium verkehren.

Parallel zur Transitfrage besteht das Problem der Grenzübertritte mit Ziel Litauen (und Polen). Im Reiseverkehr des knapp eine Million Einwohner zählenden Kaliningrad-Gebiets mit den beiden Nachbarstaaten werden jährlich 8,5 Millionen Übertritte registriert. Selbst flexible Regelungen wie Mehrfachvisa oder kleiner Grenzverkehr werden voraussichtlich zu einem starken Rückgang des Reiseverkehrs führen. Dies wird vor allem den nichtregistrierten Kleinhandel und somit einen wichtigen Wirtschaftsfaktor empfindlich treffen.

Das Transitthema macht indes lediglich einen Teil der Kaliningrad-Problematik aus. Die eigentliche Kernfrage ist, ob die Kaliningrad-Region, die mittlerweile selbst im inner-russischen Maßstab hinterherhinkt, eine zukunftsweisende Entwicklungsperspektive erhält. Entscheidend wird sein, ob wirtschaftliche Stagnation, soziale Pathologien und ein immenses Wohlstandsgefälle (das Durchschnittseinkommen liegt bei etwa 80 \$, in Litauen und in Polen werden vier- bis fünfmal höhere Löhne gezahlt) überwunden werden können. Hierfür wäre es erforderlich, die Idee Kaliningrads als einer russischen Pilotregion in der Zusammenarbeit mit der EU zu konkretisieren. Lässt sich Moskau auf neue Konzepte der Zusammenarbeit ein, könnten sich neue Entwicklungsimpulse ergeben. Der bisherige Mittelzufluss aus Brüssel in Höhe von etwa 40 Mio. Euro kann durch Gelder für die neuen Mitglieder und deren Außengrenze ergänzt werden, womit erhebliche finanzielle Unterstützung für grenzüberschreitende Projekte etwa zur Modernisierung der veralteten Infrastruktur oder für ökologischen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Aufgegriffen werden könnte auch die russische Idee, einen Europäisch-Russischen Fonds zur Entwicklung der Kaliningrad-Region zu schaffen, dessen Schwerpunkt bei der Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen liegen würde.

Die baltischen Staaten, insbesondere Litauen, haben ein eminentes Interesse an solchen Kooperationsvorhaben. Denn für sie wäre es bedrohlich, sollte Kaliningrad zu einem in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen „schwarzen Loch“, zu einem Hort von sozialer Not, Kriminalität und wirtschaftlicher Misere werden. Litau-

en könnte insbesondere bei der wirtschaftlichen Stabilisierung Kaliningrads eine wichtige Rolle spielen, da es aufgrund seiner Handels- und Investitionstätigkeit (Litauen ist dritter Handelspartner des Gebiets) über beachtliche Erfahrung verfügt. Positiv ist die Ende 2002 vereinbarte Einrichtung eines neuen litauischen Konsulats in der im Kaliningrad-Gebiet gelegenen Stadt Sovjetsk.

Transit: Einen zentralen Aspekt der baltisch-russischen Beziehungen stellt die Frage des Transits von Gütern und hierunter insbesondere von Energieträgern dar. Etwa 40% aller russischen Exporte und 60% der Ölexporte gelangen über die baltischen Staaten nach Westen. Russland ist bemüht, sich von dieser Abhängigkeit zu befreien und strebt Transport-autarkie im Außenhandel an. Insbesondere möchte man die Ausgaben für Transitdienstleistungen im benachbarten Ausland reduzieren. Die baltischen Staaten sind daran interessiert, die Transportströme auf dem bisherigen Niveau beizubehalten oder gar auszubauen, denn für alle drei baltischen Republiken stellt das Transitgeschäft eine immens wichtige Einnahmequelle dar. In Lettland werden schätzungsweise 8–10% des Bruttoinlandsprodukts durch Transit erwirtschaftet, in Estland 7–9%, in Litauen 4–6%.

Mit Sorge beobachtet man daher, dass Russland infrastrukturelle Großprojekte initiiert hat, deren Ziel es ist, Transportströme an den baltischen Häfen vorbeizulenken. Die Erstellung neuer Pipelines (sog. Baltisches Pipelinesystem BPS) und Ölterminals (in Primorsk und Ust-Luga bei Petersburg) stellt eine ernste Gefahr für das baltische Transport-Business dar. Erste Konsequenzen sind bereits sichtbar. So sank das Volumen von Rohöl und Ölprodukten, die im größten der baltischen Ölterminals, im lettischen Ventspils, umgeschlagen wurden, in den ersten neun Monaten 2002 gegenüber dem Vorjahr um ein Drittel. Ende 2002 boykottierte Moskau Ventspils sogar komplett. Die politisch motivierte Entscheidung stieß allerdings auf Ablehnung in der russischen Ölwirtschaft. Russische Ölgiganten wie LUKOIL und Jukos protestierten bei der russischen Regierung, da die russischen Häfen, die durch die Maßnahme gestärkt werden sollten, nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um die große Nachfrage nach russischem Öl auf westlichen Märkten zu bedienen. Probleme resultierten auch daraus, dass Russlands Transportalternative in Primorsk zufror. Auf die Intervention reagierte die russische Regierung jedoch zunächst nicht.

Perspektiven: Die Mitgliedschaft Estlands, Lettlands und Litauens in EU und NATO wird eine Zäsur in den baltisch-russischen Beziehungen markieren. Da Russland nolens volens die NATO-Erweiterung hinnimmt und auch die anfänglichen Vorbehalte gegen die Ausdehnung der EU beiseite gelegt hat, ändert sich auch langsam die Stimmung in den baltischen Staaten. Vor allem eventuelle Bedrohungen aus Russland werden anders wahrgenommen: An die Stelle militärischer Risiken tritt allmählich die Furcht vor wirtschaftlicher Instabilität, vor sozialen oder ökologische Krisen.

Für die lettische Außenministerin Kalniete beginnt gegenwärtig eine neue Etappe in den Beziehungen zu Moskau, weil die NATO-Mitgliedschaft ihres Landes Klarheit ins beiderseitige Verhältnis bringe. Frau Kalnietes estnische Amtskollegin Ojuland plädiert dafür, die Beziehungen zu Russland auf einer „pragmatischen“ Basis aufzubauen und dabei Emotionen aus dem Spiel zu lassen. Erste Vorboten einer neuen Sachlichkeit in den baltisch-russischen Beziehungen lassen sich bereits beobachten. Nach langer Zeit kam im Herbst 2002 erstmals wieder die gemischte estnisch-russische Regierungskommission zusammen. Teile der russischen Minderheiten beginnen, sich in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren, können die Vorhut einer neuen Schicht moderner „Euro-Russen“ werden. Die scharfe parteipolitische Polarisierung entlang ethnischer Trennlinien lockert sich – in Estland votierten bei den Kommunalwahlen viele Russen für die nicht-



ethnische Partei Res Publica, bei den Parlamentswahlen in Lettland befanden sich unter den Anhängern der an sich russisch orientierten Gruppierung ZaPÈel ein Fünftel lettischer Wähler. Bemerkenswert ist auch der Wandel in den Wirtschaftsbeziehungen. Vorbehalte gegenüber russischen Anlegern vor allem im sensiblen Energiebereich bestehen zwar noch, aber der Zufluss russischen Kapitals in die baltischen Staaten wird keineswegs blockiert.

Von einem Durchbruch in den baltisch-russischen Beziehungen kann indes trotz der leichten Klimaverbesserung noch nicht gesprochen werden. Zu einer umfassenden Wende fehlen noch wichtige Schritte vor allem von der russischen Seite. Hierzu gehört ein Bekenntnis Moskaus zu seiner historischen Verantwortung, das einen Prozess der Aussöhnung einleiten könnte. Hierzu gehört ebenso ein Bewusstseinswandel in der außenpolitischen Wahrnehmung. Moskau sollte davon Abstand nehmen, die baltischen Staaten als Teil einer besonderen Einflussphäre zu betrachten. Die Befreiung von geopolitischen Kategorien würde es Russland erleichtern, sich von Reflexen wie dem Streben nach Transportautarkie zu befreien und die baltischen Staaten und deren Infrastruktur als Komponenten innerhalb einer zeitgemäßen europäischen Arbeitsteilung zu sehen. Schließlich wäre es wichtig, dass sich die politischen Organisationen der russischen Minderheiten gegenüber ihrem Heimatstaat loyal verhalten. Wenn die wichtigsten parteipolitischen Exponenten der russischen Minorität den außenpolitischen Fundamentalzielen ihres Landes (wie etwa NATO-Mitgliedschaft) ablehnend gegenüberstehen, erstaunt es kaum, dass sie politisch isoliert sind.

Andererseits würden großzügigere Einbürgerungs- und Sprachregelungen oder eine klarere Distanzierung von Personen und Organisationen, die sich während der deutschen Besatzung Kriegsverbrechen zuschulden kommen ließen, dazu beitragen, dass Russland leichter über seinen Schatten springen könnte. Wenn etwa während des Wahlkampfs in Estland alle relevanten „estnischen“ Parteien sich demonstrativ gegen eine grundlegende Änderung der Einbürgerungsregelungen wenden oder die Regierung eine Ausnahme von Rentnern von Sprachprüfungen ablehnt, führt dies kaum zu mehr Offenheit in Russland. Vor dem Hintergrund der NATO-Mitgliedschaft würde außerdem ein rascher Beitritt der baltischen Staaten zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) Russlands subjektive Furcht vor einer Verschiebung des militärischen Gleichgewichts im Ostseeraum abbauen.

## **Die Rolle der baltischen Staaten in EU und NATO**

Ab 2004 werden Estland, Lettland und Litauen mit großer Wahrscheinlichkeit der Europäischen Union und der NATO angehören. Sie werden dann die Politik und das Selbstverständnis beider Organisationen mitgestalten. Welche Rolle werden die baltischen Staaten spielen? Wie werden sie ihr Europäertum definieren? Welche Initiativen sind von ihnen zu erwarten?

In der NATO werden die drei Länder eine eher „konservative“ Position einnehmen. Mit Misstrauen wird die sich gegenwärtig vollziehende Transformation der NATO betrachtet. Estland, Lettland und Litauen wollten eigentlich die Mitgliedschaft in der „alten“ NATO, mit einer engen Auslegung von Beistandspflichten und einer gewissen Distanz zu Russland. Exemplarisch für die baltischen Befürchtungen sind Passagen aus dem 2002 von litauischen und amerikanischen Fachleuten erstellten Weißpapier „Litauens sicherheits- und außenpolitische Strategie“. In diesem wird unter anderem davor gewarnt, dass der „Konvergenzprozess zwischen NATO und Russland“ dazu führen könnte, dass die NATO künftig keine effektive Sicherheitsga-

rantie mehr bieten wird und dass „Litauen zum Teil in der russischen Interessensphäre verbleibt“. Solche Einschätzungen verdeutlichen, dass die baltischen Staaten als NATO-Mitglieder gegenüber einer weitgehenden Umgestaltung der NATO von einer klassischen Militärallianz in eine stärker politische Organisation skeptisch eingestellt sind. Wie andere Staaten aus Ostmitteleuropa werden sie einem Umbau der NATO in eine „OSZE in Uniform“ entgegenwirken wollen.

Die baltischen Staaten werden besonders darauf bedacht sein, das Interesse Amerikas an der NATO aufrechtzuerhalten. Denn einer der wichtigsten Beweggründe für die NATO-Mitgliedschaft war das Streben, in den Genuss einer von Washington gestellten Sicherheitsgarantie zu kommen. Amerikanische Vorstöße zur Instrumentalisierung der Allianz im Rahmen von Antiterrorereinsätzen, die „Globalisierung“ der NATO, die von Washington lancierte Response Force oder auch andere US-Positionen (z. B. in der aktuellen Irak-Krise) sind daher aus Sicht der baltischen Staaten prinzipiell zu unterstützen.

Die Orientierung auf Amerika und eine starke Akzentuierung der transatlantischen Beziehungen könnte sich auch im Verhalten der baltischen Staaten in der EU niederschlagen. Estland, Lettland und Litauen werden zusammen mit Polen und anderen ostmitteleuropäischen Staaten das „atlantizistische“ Lager in der EU verstärken. Dies kann sich unter Umständen in Vorbehalten gegenüber einer als eigenständig empfundenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik niederschlagen.

Fest eingebettet in NATO und EU können die baltischen Staaten effektiver als Sicherheitsproduzenten auftreten. Neben der (insgesamt eher symbolischen) Beteiligung an internationalen Friedensmissionen können von ihnen wichtige Impulse bei der Stabilisierung im nordöstlichen und östlichen Europa ausgehen. Einerseits durch die Mitwirkung an multilateralen Kooperationszusammenhängen im Ostseeraum (z. B. Rat der Ostseeanrainer), andererseits durch den Ausbau von Initiativen im ostmitteleuropäischen Kontext (Vilnius-Gruppe, „Riga-Initiative“).

Die vielleicht wichtigste Aufgabe wird den baltischen Staaten im Verhältnis zu Russland bzw. zu den östlichen Nachbarn der größeren Europäischen Union (Weißrussland, in geringerem Maße Ukraine) zukommen. Zusammen mit den Visegrád-Ländern werden sie die Schnittstelle der künftigen östlichen Dimension der EU mit den Left Outs des Erweiterungsprozesses bilden. Estland, Lettland und Litauen werden das Areal bilden, in dem die neue EU eine direkte Außengrenze mit relativ dicht besiedelten Regionen Russlands besitzt. Für Russland, insbesondere für russische Unternehmen, sind die baltischen Staaten das Tor zur EU und strategisch bedeutende Partner beim Gütertransport sowie beim Transit von Energieträgern. Als Bindeglied zwischen Nordosteuropa und Mitteleuropa lassen sich auf ihrem Gebiet großen Infrastrukturprojekte innerhalb europäischer Verkehrskorridore verwirklichen (Via Baltica, Via Hanseatica, Rail Baltica u.a.). Die russischen Minderheiten können als „Euro-Russen“ eine wichtige Brückenfunktion zwischen der EU und Russland spielen. Von den baltischen Staaten können unter Rückgriff auf europäische Regionalpolitik und im Rahmen der Nördlichen Dimension Entwicklungsimpulse in die angrenzenden Gebiete Russlands ausgehen, sowohl in das stagnierende Kaliningrad als auch in das dynamische Petersburger Areal.

Um als Andockstation für Russland fungieren zu können, müssen noch bestehende Differenzen mit Russland ausgeräumt werden. Die NATO-Mitgliedschaft wird auf baltischer Seite zu einer Versachlichung der Beziehungen beitragen und kann die Entwicklung von einer „Anti-Ost“- zu einer „Pro-West“-Identität unterstützen. Die Pragmatisierung in Russland wird hingegen vor allem von den Interessen wirtschaftlicher

Akteure getrieben, von der Politik werden noch ambivalente Signale ausgesandt. Wenn in der Region am östlichen Ufer der Ostsee ein erfolgreiches Rendezvous zwischen EU und Russland stattfinden soll, so muss eine vom russischen Präsidenten Putin formulierte Devise in die Tat umgesetzt werden: Die Beziehungen Russlands zu den baltischen Staaten dürfen nicht schlechter sein als die zu anderen Ländern Osteuropas oder zum Westen.

Offen scheint, ob die baltischen Staaten ihre Interessen und Vorstellungen eher allein oder im Rahmen eines baltischen Verbunds verwirklichen werden. Vermutet werden darf, dass es keinen baltischen Block in der Europäischen Union geben wird. Zu groß sind hierfür die strukturellen Differenzen, aber auch die Unterschiede in historischen und sozial-kulturellen Identitäten sowie bei politischen Zielen. Gleichzeitig ist aber ein Auseinanderfallen der baltischen Kooperation, wie es in den 90er Jahren gelegentlich befürchtet wurde, unwahrscheinlich. Damals hatte sich Estland „skandinavisch“ profiliert und Litauen definierte sich vorwiegend als mitteleuropäisches Land. Die geographische Position und die historischen Erfahrungen bilden ein Substrat, das zwar nicht für ein baltisches BENELUX sorgen wird, aber die Voraussetzung für einen „baltischen Dreiklang“ in Europa schaffen kann.