

Alexander Salenko

Die Kaliningrader Dimension in den Beziehungen der EU und Russlands – Das Kaliningrader Kapitel im PKA

I. Einleitung

Die politischen Ereignisse der letzten Jahre haben die EU-Russland-Beziehungen deutlich unterkühlt. Eine Reihe von ernsthaften Zwischenfällen, unter denen die bedeutendsten der russisch-ukrainische Gaskonflikt Anfang 2009 und der Georgien-Konflikt im Sommer 2008 sind, haben die Unterhandlungen am neuen Text des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA)¹ zwischen der EU und Russland gestoppt. Dieses Abkommen wurde von den Vertragsparteien 1997 für einen Zeitraum von zunächst zehn Jahren abgeschlossen. Danach wird das Abkommen (Art. 106 PKA) automatisch um jeweils ein Jahr verlängert, sofern nicht eine Vertragspartei das Abkommen spätestens sechs Monate vor Ende der Laufzeit schriftlich gegenüber der anderen Vertragspartei kündigt. Beide Vertragsparteien haben öffentlich mehrmals erklärt, dass ein neues PKA seit langem notwendig geworden sei, um der aktuellen Situation der EU-Russland-Beziehungen im neuen Jahrhundert gerecht zu werden. Die Parteien sind sich einig, dass das PKA-2 einen neuen und vor allem konkreteren Inhalt erhalten muss, damit die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Russland mit Leben gefüllt wird. Leider fehlt es bisher an der Umsetzung dieses Ziels, denn seit 2006 bleibt es bei großen Worten und gegenseitigen Schuldzuweisungen. Russland wird vorgeworfen, dass die russische Regierung durch eine unberechenbare Außenpolitik weitere Verhandlungen an dem neuen PKA unmöglich mache. Russland hält entgegen, dass etliche EU-Mitgliedstaaten die PKA-Unterhandlungen absichtlich blockieren, um eigennützige wirtschaftliche Interessen durchzusetzen (so z.B. das polnische Veto bezüglich der PKA-Verhandlungen im November 2006 auf dem EU-Russland Gipfel in Lahti, das als Gegenreaktion auf das Importverbot Russlands für polnische Fleischprodukte genutzt wurde).

Dennoch hat sich der Zustand der PKA-Verhandlungen nicht negativ auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Russland ausgewirkt. Seit Jahren floriert der Außenhandel zwischen der EU und Russland: Im Jahr 2000 betrug der EU-Export nach Russland 23 Mrd. Euro; 2008 ist der EU-Export bereits auf 105 Mrd. Euro angewachsen. Die globale Finanzkrise führte dann aber dazu, dass der EU-Export nach Russland 2009 wieder leicht zurückgegangen ist (66 Mrd. Euro). Dennoch bleibt die Russische Föderation der drittgrößte Handelspartner der EU nach den USA und China. Die wichtigsten Handelspartner Russlands sind die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, die Niederlande und Italien. Dabei ist Deutschland unter den EU-Staaten der größte Exporteur nach Russland (31 Prozent des gesamten EU-Exports nach Russland 2009) und auch

¹ Abkommen vom 24.6.1994 über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits – Protokoll 1 über die Einsetzung einer Kontaktgruppe für Kohle und Stahl – Protokoll 2 über Amtshilfe zur Einhaltung des Zollrechts – Schlussakte – Gemeinsame Erklärungen – Briefwechsel – Unterzeichnungsprotokoll zum Abkommen, Amtsblatt Nr. L 327 vom 28.11.1997 S. 3-69.

der größte Importeur russischer Produkte (20 Prozent des gesamten EU-Imports aus Russland 2009).² Diese Tatsache, dass der lebhafte Handel zwischen der EU und Russland mit oder ohne PKA abläuft, sorgt für die Gelassenheit der Vertragsparteien bezüglich der Ausarbeitung des neuen PKA. Trotz des veralteten PKA liefern die EU-Mitgliedstaaten nach Russland ungehindert weiter in großem Umfang vor allem High-tech-Produkte wie medizinische Technik, Autos, Flugzeuge und Mobiltelefone; und Russland beliefert die Europäische Union in großen Mengen mit Energie (Gas, Öl und Kohle), die ca. drei Viertel des russischen Exportes in die EU ausmachen.

Leider fehlt eine derart rege Kooperation in anderen Bereichen der Beziehungen zwischen der EU und Russland. In Fragen der Zusammenarbeit in Sachen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Freiheit, Sicherheit und Justiz herrscht Stagnation. Sowohl die Ostpolitik der EU als auch die russische Außenpolitik brauchen neue Impulse, um auf diesen Stillstand zu reagieren. Seit Jahren fehlt in der strategischen EU-Russland-Kooperation eine Vision der langfristigen Ziele, die durch gemeinsame Werte bestimmt werden sollte.³ Es entsteht der Eindruck, dass einzige Ziele der Vertragsparteien der gemeinsame Handel und die Maximierung der eigenen Profite sind. Es ist zu vermuten, dass dann, wenn plötzlich alle vorhandenen politischen Hindernisse beseitigt wären, es infolge der fehlenden strategischen Vision innerhalb der EU-Russland-Beziehung dennoch schwierig für die Parteien ist, an dem neuen Text des PKA zu arbeiten. Falsch wäre jedoch die Behauptung, dass es keine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Russland gibt.⁴ Dennoch ist es höchste Zeit, diese Partnerschaft über den Handel hinaus auszubauen. Dazu ist es notwendig, die langfristigen Ziele der EU-Russland-Kooperation und vor allem klare Schritte und handfeste Aufgaben zu definieren, um diese Ziele in absehbarer Zeit zu erreichen.

Eine solche Chance für die EU-Russland-Beziehungen bietet heute die Region Kaliningrad, der leider von beiden Vertragsparteien wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Beweis dafür ist die Tatsache, dass mehrere EU-Russland-Gipfel an verschiedenen Orten (sogar 2009 in Chabarovsk und 2008 in Chanty-Mansijsk), aber niemals in Kaliningrad organisiert wurden, obwohl diese Region seit 2004 von EU-Mitgliedstaaten umgeben ist. Bis heute wird die strategische Bedeutung des Gebiets Kaliningrad für die EU-Russland-Beziehungen nicht erkannt. Aber unmittelbar unter den Menschen in Kaliningrad wird die tatsächliche Wahrnehmung der EU in Russland und Russlands in der EU im alltäglichen Leben spürbar.⁵ Leider ist festzustellen, dass sowohl die EU als auch die föderale Regierung Russlands kein positives Ansehen im Kaliningrader Gebiet genießen. Jetzt wäre die richtige Zeit, Kaliningrad aus einer doppelten Peripherie in die Region einer regen EU-Russland-Kooperation umzuwandeln. Eine derartige Umwandlung ist nur mit Hilfe eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) möglich, und zwar durch Ergänzung eines speziellen Kaliningrader Kapitels, das diese Region zum fünften gemeinsamen Raum (*fifth common space*) der fortgeschrittenen EU-Russland-Kooperation erklären sollte.

² EUROSTAT, EU-Russia Summit, EU27 deficit in trade in goods with Russia of 50 bn euro in 2009, Russia third trading partner of EU27, Newsrelease 76/2010 vom 28.5.2010.

³ Russia-EU Relations, The Present Situation and Prospects, CEPS Working Document No. 225/July 2005.

⁴ Andreas Zumach, Petersburger Monolog. Merkels „strategische Partnerschaft“ mit Russland existiert nicht, Das TAZ Print Archiv vom 16.10.2007.

⁵ Susanne Nies, Kaliningrad: Eine ungewöhnliche Enklave. Osteuropa 53 (2003), Nr. 2-3, S. 394.

II. Kaliningrad – eine visafreie Region in der Europäischen Union

Kaliningrad sollte im neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu einer visafreien Region für EU-Bürger erklärt werden. Bevor diese Vorschrift in den Text des modernisierten PKA inkorporiert wird, sollte der föderale Gesetzgeber Russlands die visafreie Einreise der EU-Bürger in das Gebiet Kaliningrad im Föderalen Gesetz vom 10. Januar 2006 Nr. 16-FZ „Über die Sonderwirtschaftszone im Gebiet Kaliningrad“,⁶ und zwar in Art. 19 „Einreise in das Gebiet Kaliningrad, Ausreise aus dem Gebiet und Aufenthalt auf dessen Territorium“ regeln. Laut Art. 19 dieses Gesetzes wird ein vereinfachtes Visaverfahren nur für ausländische Staatsbürger, ansässige Personen oder Investoren sowie für Personen, die auf Einladung zu Sondierungsgesprächen über die Zusammenarbeit in der Sonderwirtschaftszone in das Gebiet einreisen, eingeführt. Nach geltendem Recht kann diesen ausländischen Staatsbürgern ein russisches Visum unmittelbar am Grenzübergang bei der Einfahrt in das Gebiet Kaliningrad ausgestellt werden. Es entspricht dem beiderseitigen Interesse, Art. 19 des Föderalen Gesetzes über die Sonderwirtschaftszone durch eine Bestimmung über die visafreie Einreise der EU-Bürger zu ergänzen. Die geltende asymmetrische Regelung bezüglich der Einreise in das Gebiet Kaliningrad ist nicht mehr ausreichend; eine weitere Liberalisierung der Visapolitik in dieser Region seitens Russlands erscheint dringend geboten.⁷

Auf dem EU-Russland-Gipfel in St. Petersburg 2003 haben die Vertragsparteien einen gemeinsamen Beschluss gefasst, wonach der visafreie Reiseverkehr von Menschen auf langfristige Sicht Ziel der strategischen EU-Russland-Partnerschaft ist.⁸ Dieser Absichtserklärung müssen jedoch auch konkrete Taten folgen; hiervor schrecken aber noch beide Seiten zurück. Keiner will den ersten Schritt machen. Es gilt die Logik des kalten Krieges, wonach nur derjenige, der Zugeständnisse macht, Schwäche zeigt. Die Parteien sollten indes zu der Einsicht gelangen, dass dann, wenn einer gewinnt, dies nicht zwangsläufig bedeutet, dass der andere verliert. Durch die Einführung der Visafreiheit für eine der 83 russischen Regionen würde sowohl Russland als auch die Europäische Union gewinnen. Durch diesen freundlichen Akt zugunsten der EU würde Russland die Ernsthaftigkeit der eigenen Absicht bzgl. des visafreien Verkehrs demonstrieren. Die Liberalisierung der Einreise von EU-Bürgern in das Gebiet Kaliningrad würde sicherlich die Kontakte zwischen den Bürgern fördern. Hierdurch würden nicht nur die EU-Bürger, sondern auch die Einwohner des Kaliningrader Gebiets begünstigt, die nach geltendem Recht im Fall der Einladung eines EU-Bürgers eine Reihe überflüssiger Formalitäten zu überwinden haben. Die Ausstellung offizieller Einladungsschreiben kostet vor allem Geld und Zeit russischer Staatsangehöriger, die diese Formalitäten für ihre Besucher aus der EU erledigen müssen. Einer Liberalisierung bedarf aber des Weiteren die Registrierung (Anmeldung) der einreisenden Ausländer bei den russischen Behörden; auch insofern könnte das Gebiet Kaliningrad beispielhaft sein.

Einer Liberalisierung der Einreise der EU-Bürger in das Gebiet Kaliningrad stehen aber vor allem psychologische Gründe entgegen. Die föderale Regierung Russlands er-

⁶ Föderales Gesetz Nr. 16-FZ vom 10.1.2006 „über die besondere Wirtschaftszone im Gebiet Kaliningrad“.

⁷ Alexander Salenko, Internationale Beziehungen des Kaliningrader Gebietes: Probleme und Perspektiven, in: Alexander Trunk, Ari-Matti Nuutila, Vytautas Nekrošius (Hrsg.), Rechts- und Amtshilfe im Ostseeraum – Judicial and Administrative Assistance in the Baltic Sea Area, 2005, S. 115-123.

⁸ EU-Russia Summit St.Petersburg, 31.5.2003, Joint Statement (<http://eur-lex.europa.eu>).

achtet eine Liberalisierung nur in Bezug auf alle Bundesländer (Subjekte der Russischen Föderation) für möglich. Dabei wird übersehen, dass für Kaliningrad immer Ausnahmen vorgesehen waren. Ein Beispiel ist das genannte Gesetz über die Sonderwirtschaftszone, dessen Art. 19 bereits heute ein besonderes Verfahren für die Ausstellung von Visa für Teilnehmer der Sonderwirtschaftszone vorsieht. Dabei ist weitgehend unbekannt, dass EU-Bürger das Gebiet Kaliningrad mit einem 72-Stunden-Visum, das unmittelbar am Grenzübergang ausgestellt wird, besuchen können.⁹ Versuchsweise hat das russische Außenministerium ein vereinfachtes Verfahren für die Einreise der Bürger der Schengen-Staaten, Großbritannien, der Schweiz und Japans in ausgewählte Regionen Russlands genehmigt. Für diesen Versuch wurden der Moskauer Flughafen „Scheremetowo-2“, der St. Petersburger Flughafen „Pulkovo-2“ sowie der Übergang „Torfjanovka“ an der Grenze zu Finnland und das Gebiet Kaliningrad ausgewählt. Das 72-Stunden-Visum wird entweder an einem der beiden Grenzübergänge zu Polen – in Mamonovo und Bagrationovsk – oder am Kaliningrader Flughafen „Chrabrovo“ ausgestellt. Das 72-Stunden-Visum kostet 35 \$ und wird von speziellen Kaliningrader Reisebüros (insgesamt sechs) bei der Vertretung des russischen Außenministeriums in Kaliningrad beantragt.¹⁰ Die geringe Inanspruchnahme der 72-Stunden-Visa ist auf die mangelhafte Information der russischen Behörden und das teilweise komplizierte Antragsverfahren zurückzuführen. Das Verfahren ist sowohl hinsichtlich des gewöhnlichen als auch hinsichtlich des 72-Stunden-Visums überflüssig, zu kompliziert und intransparent. Allerdings zeigen diese Beispiele, dass eine Ausnahmeregelung für das Gebiet möglich ist und nicht den Prinzipien des russischen Föderalismus widersprechen muss.

Den politischen Willen zur Liberalisierung der Einreise für EU-Bürger hat die Kaliningrader Gebietsduma (das Landesparlament) mehrmals und nachhaltig bekundet. Am 19. Dezember 2002 hat sie von ihrem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch gemacht und eine Änderungsvorlage zum Föderalen Gesetz „Über die Ordnung der Ausreise aus der Russischen Föderation und der Einreise in die Russische Föderation“¹¹ angenommen, die die Visafreiheit zugunsten von EU-Bürgern im Gebiet Kaliningrad vorsieht. Die Vorlage wurde im föderalen Parlament eingebracht, ist aber im März 2004 am Veto der parlamentarischen Mehrheit gescheitert. Am 29. März 2005 hat die Kaliningrader Gebietsduma einen zweiten Versuch unternommen und erneut eine Änderungsvorlage in der Staatsduma eingebracht. Diese Vorlage sah die Visafreiheit für einen Zeitraum von 90 Tagen pro Jahr vor. Nachdem auch dieser Anlauf gescheitert ist, soll nun ein dritter Versuch gewagt werden. Diese Änderungsvorlage wurde von der Kaliningrader Gebietsdu-

⁹ RVO RF vom 9.6.2003 Nr. 335 „ob utverždenii položenija ob ustanovlenii formy vizy, porjadka i uslovij eë ofomlenija i vydači, prodlenija croka eë dejstvija, vosszanovlenija eë v slučae utraty, a takže porjadka annullirovanija vizy“ (Über die Bestätigung der Ordnung über die Festlegung der Form des Visums, des Verfahrens und der Bedingungen für dessen Ausstellung und die Erteilung, Verlängerung, Wiederherstellung bei Verlust und die Ordnung über die Aufhebung).

¹⁰ Außenministerium Russlands, Repräsentanz in Kaliningrad (<http://www.kaliningrad.mid.ru/visa.html>).

¹¹ Beschluss der Kaliningrader Gebietsduma (dritte Legislaturperiode) Nr. 571 vom 19.12.2002 „Über die Gesetzesinitiative der Gebietsduma Kaliningrad betreffend die Einbringung des Gesetzesentwurfs zum Föderalen Gesetz „Über die Eintragung von Änderungen und Ergänzungen in das Föderale Gesetz „Über die Ordnung der Ausreise aus der Russischen Föderation und der Einreise in die Russische Föderation“ in die Staatsduma der Föderalversammlung der Russischen Föderation“).

ma (vierte Legislaturperiode) am 22. April 2010 gebilligt.¹² Insofern ist eine bemerkenswerte Entwicklung im Gebiet Kaliningrad festzustellen. Auf regionaler Ebene arbeiten unterschiedliche politische Kräfte in der Frage der Liberalisierung der Einreise in das Gebiet Kaliningrad zusammen. Das föderale Zentrum bleibt dagegen bislang unbeugsam und zeigt leider keine Bereitschaft, eine Sonderregelung für das Gebiet Kaliningrad zuzulassen.

III. Visa für Einwohner des Kaliningrader Gebiets

Im neuen Partnerschaft- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland sollte auch die Ausstellung von Schengen-Visa für die Einwohner des Gebiets Kaliningrad erheblich erleichtert werden. Zu diesem Zweck sollte im Kaliningrader Kapitel eines PKA-2 die folgende Regelung aufgenommen werden: Für Einwohner des Kaliningrader Gebiets¹³ werden Schengen-Mehrfachvisa (mit einer Gültigkeit von 2-5 Jahren) gebührenfrei und ohne Einladung ausgestellt. Für Aufenthalte von höchstens 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen sollte so die Einreise der Einwohner des Kaliningrader Gebiets in den Schengen-Raum erleichtert werden. Dabei sind alle im Kaliningrader Kapitel genannten Bedingungen unproblematisch.

Die Gebührenfreiheit (Kostenlosigkeit) der Visaerteilung für die Kaliningrader Einwohner hat dabei nicht nur pragmatische, sondern auch prinzipielle Bedeutung. Durch die Osterweiterung der Europäischen Union im Mai 2004 wurde die Reisefreiheit der Einwohner des Kaliningrader Gebiets mit der Visapflicht der EU auch bei den meisten Reisen nach Osten (abgesehen von Flügen und Fähren nach Russland) beeinträchtigt. Während die Einwohner der übrigen Regionen Russlands ein Schengen-Visum in erster Linie für Urlaubsreisen beantragen, sind die Einwohner des Kaliningrader Gebiets aber gezwungen, ein Schengen-Visum auch für Reisen zu Familienmitgliedern, die in den ehemaligen Republiken der Sowjetunion (in der Ukraine oder Belarus) wohnen, zu erwerben, da die Reise mit dem Transit durch einen EU-Staat (Litauen) verbunden ist.

Unter Berücksichtigung der besonderen Lage von Kaliningrad werden die Reisepässe für die Einwohner des Kaliningrader Gebiets von russischen Behörden unentgeltlich ausgestellt. Durch eine Sonderregelung¹⁴ hat der Gesetzgeber die Einwohner des Gebiets Kaliningrad von den gewöhnlich bei Beantragung eines Reisepasses zu entrichtenden Gebühren (1000 bis 2500 Rubel, d.h. ca. 25-65 Euro) befreit. Derartige Regelungen sollten auch von der Europäischen Union in Betracht gezogen werden. Die EU-Visagebühr in Höhe von 35 Euro wird von den Einwohnern Kaliningrads als nicht gerecht angesehen.

Bisher wird die Visafrage aber leider sowohl von der Russischen Föderation als auch von der Europäischen Union ignoriert. Im Gegenteil wurde von den Vertragsparteien das Abkommen vom 25. Mai 2006 über die Erleichterung der Ausstellung von Visa als gro-

¹² Kaliningradskaja дума podderžala otmenu viz dlja graždan EC (Kaliningrader Duma hat die Abschaffung der Visa für die Bürger der Europäischen Union befürwortet), Novyj Kaliningrad vom 23.4.2010 (<http://www.newkaliningrad.ru/news/economy/k1067781.html>).

¹³ Damit sind die Bürger der Russischen Föderation mit einem ständigen Wohnsitz im Gebiet Kaliningrad gemeint.

¹⁴ Die Bürger der Russischen Föderation mit Wohnsitz im Gebiet Kaliningrad sind durch Punkt 4 Abs. 1 Art. 333.29 Russ. Steuergesetzbuch von der Zahlung von Gebühren für die Ausstellung des Reisepasses befreit.

ßer Durchbruch bezeichnet.¹⁵ Dies ist aber nur teilweise richtig. Zwar ist dieses Abkommen auf dem zwischenstaatlichen Makro-Niveau positiv zu bewerten, denn die Visa sind sowohl für EU-Bürger als auch für die meisten russischen Staatsangehörigen billiger geworden. Statt 70 Euro sind danach nur 35 Euro für ein Visum zu zahlen. So wird dies auf dem Mikro-Niveau, d.h. im Gebiet Kaliningrad, hingegen nicht gesehen; denn hier wird darauf verwiesen, dass anstelle kostenloser Visa eine Visagebühr von 35 Euro entrichtet werden müsse. Daher sollte zur bewährten alten Praxis zurückgekehrt werden; dies würde bedeuten, dass von den in Kaliningrad vertretenen Konsulaten zugunsten der Gebietsbewohner Mehrfach-Visa wieder kostenlos ausgestellt werden.

Eine langfristige Lösung bietet den Einwohnern des Gebiets Kaliningrad auch nicht die seit 2002 bestehende Sonderregelung, die aufgrund einer gemeinsamen EU-Russland-Erklärung für den erleichterten Transit in das und aus dem Gebiet Kaliningrad aufgestellt wurde.¹⁶ Seit dem 1. Juli 2003 wird für den Transit nach oder aus Kaliningrad durch Litauen ein Dokument für den erleichterten Transit (FTD¹⁷) oder ein Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FTRD¹⁸) ausgestellt. Beide Dokumente (FTD/FTRD) werden für den Transit über Litauen und Weißrussland nach Russland benötigt.¹⁹ Ist hingegen Endziel der Reise die Ukraine oder Weißrussland, wird dieses Dokument FTD/FTRD nicht ausgestellt. Es ist vielmehr ein 35 Euro teures Schengen-Visum erforderlich. Dabei ist die Praxis der Ausgabe sowohl von Visa als auch von FTD sehr restriktiv: Beide Dokumente werden regelmäßig nur für eine kurze Zeit ausgestellt, die meistens mit den Reisedaten verbunden ist. Nur ausnahmsweise und mit ausführlicher Begründung werden FTD für Einwohner Kaliningrads für einen Zeitraum von drei Jahren ausgestellt;²⁰ noch schwieriger ist es, ein Mehrfach-Visum zu bekommen. Meistens wird ein Visum oder FTD nur für eine konkrete Reise ausgestellt. Dies hat die Folge, dass die Menschen gezwungen sind, sich öfters an das litauische Konsulat zu wenden. Durch eine große Nachfrage entsteht so insbesondere in der Urlaubssaison eine lange Wartezeit. Durch die Vergabe kurzfristiger FTD wird darüber hinaus die Reiseflexibilität entzogen.

¹⁵ Abkommen vom 25.5.2006 der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, Amtsblatt Nr. L 129 vom 17.5.2007, S. 0027 - 0034.

¹⁶ Joint statement on transit between the Kaliningrad region and the rest of the Russian Federation. 11.11.2002 (Gemeinsame Erklärung der Europäischen Union und der Russischen Föderation über den Transit zwischen dem Kaliningrader Gebiet und den übrigen Teilen der Russischen Föderation vom 11.11.2002).

¹⁷ The Facilitated Transit Document; dieses Dokument erlaubt einen mehrfachen Transit in/aus dem Gebiet Kaliningrad über Litauen. Der Transitaufenthalt in Litauen darf den Zeitraum von 24 Stunden nicht überschreiten. Die Gültigkeit von FTD kann bis zu 3 Jahre betragen. Bei der Ausgabe von FTD wird eine Gebühr von 5 Euro erhoben.

¹⁸ The Facilitated Rail Transit Document; dieses Dokument ist kostenlos und wird nur in Zusammenhang mit dem Kauf von Eisenbahnfahrkarten ausgestellt. FTRD erlaubt einen mit Transit verbundenen Aufenthalt in Litauen von 6 Stunden. Es ist nicht erlaubt mit dem FTRD die Litauische Republik mit anderen Verkehrsmitteln außer der Eisenbahn zu passieren. Die Eisenbahnfahrkarten sollten nicht später als 28 Stunden bis zu der beabsichtigten Zeit der Abreise gekauft werden; ansonsten kann dem Reisenden kein FTRD zur Verfügung gestellt werden und die Transitreise durch Litauen wird unmöglich.

¹⁹ Guido Müntel, Kaliningrads Weg aus der Isolation? Eine Analyse des Transitkompromisses zwischen der EU und Rußland, Osteuropa (Stuttgart), 53 (02/2003) 2-3, 249 f.

²⁰ Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Funktionieren des erleichterten Personentransits zwischen dem Kaliningrader Gebiet und den übrigen Teilen der Russischen Föderation, Brüssel 22.12.2006 (<http://eur-lex.europa.eu/>).

Die Verpflichtung der Einwohner des Gebiets Kaliningrad, die Notwendigkeit ihrer Reise darzulegen, ist nicht annehmbar. Die Ausstellung langfristiger und kostenloser Mehrfach-Schengen-Visa sollte im Fall der Einwohner des Gebiets Kaliningrad selbstverständlich sein. Einzige Voraussetzung sollte der ständige Wohnsitz im Gebiet Kaliningrad sein. Wird nur die Fläche des Gebiets betrachtet – die längste Strecke im Kaliningrader Gebiet (Kaliningrad-Nesterov) beträgt nur 138 km, die Entfernung der Stadt Kaliningrad zur Staatsgrenze beträgt 41 km (z.B. zum Grenzübergang Bagrationovsk) –, kann es den Menschen kaum verwehrt werden, die umliegenden Regionen zu bereisen, ohne gezwungen zu sein, dieses Recht ausführlich gegenüber EU-Konsulaten zu begründen. Daher sollte zumindest zunächst in kleinen Schritten begonnen und die FTD-Praxis deutlich verbessert werden. Das FTD könnte auf Antrag (ohne Begründung) automatisch für drei Jahre ausgestellt werden. In das neue PKA sollte dann die Bestimmung aufgenommen werden, dass Mehrfach-Schengen-Visa für einen Zeitraum von 2-5 Jahren, zugunsten der Einwohner des Gebiets Kaliningrad kostenlos und ohne Einladungen ausgestellt werden. Die Befürchtung, dass sich in diesem Fall Tausende russischer Bürger im Gebiet Kaliningrad registrieren lassen, um das kostenlose Schengen-Visum zu erhalten, ist ungerechtfertigt und nicht aufrechtzuerhalten. Es geht um eine geringe Visagebühr von 35 Euro, die in keiner Relation zu den Kosten einer Reise nach Kaliningrad von mehreren Hundert Euro steht, die aber wiederum erforderlich wäre, um eine ständige Registrierung im Gebiet Kaliningrad zu veranlassen. Zudem hat auch die bisherige Befreiung der Einwohner Kaliningrads von den Reisepassgebühren, die die Visagebühren von 35 Euro übersteigen, bislang nicht zu einer Migrationswelle aus dem Kernland Russlands in das Gebiet Kaliningrad geführt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass auch eine Liberalisierung der Visaerteilung an die Einwohner Kaliningrads nicht zu einer Destabilisierung der Region führt.

Die Vergabe kostenloser Mehrfach-Schengen-Visa ohne Einladung macht auch den FTD/TRD Mechanismus überflüssig. Die dargestellte Lösung ist die einzige zweckmäßige Alternative, die im vollen Einklang mit den Grundprinzipien des asymmetrischen Föderalismus in Russland steht.²¹ Wenig zweckmäßig ist dagegen das Vorhaben, wechselseitig Visafreiheit im grenznahen Gebiet einzuführen. Vorgeschlagen wird insofern, eine grenznahe Zone von 50 km einzurichten, deren Einwohner sich dann ohne Visum innerhalb dieser Zone bewegen dürfen. Dieses Modell würde zur Segregation von Menschen und zum Entstehen von Reservaten im Gebiet Kaliningrad führen. Mit dem neuen PKA sollte aber an das Ziel²² der strategischen EU-Russland-Partnerschaft gedacht und die zwischenmenschlichen Kontakte als wichtige Voraussetzung für den Ausbau der wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und sonstigen Beziehungen gefördert werden.

IV. Das europäische Konsulat im Gebiet Kaliningrad

In Kaliningrad sollte ein Konsulat der EU errichtet werden, das eine doppelte Funktion erfüllen könnte. Einmal könnte dieses die Ausstellung der Schengen-Visa für Kaliningrader nach dem Muster der nordischen Botschaften in Berlin übernehmen, wobei auch die positiven Erfahrungen des schwedischen Konsulats in Kaliningrad berücksichtigt

²¹ *Stefan Meister*, Federalism in Russia: opportunity or constraint for Kaliningrad?, in: *Stefan Gänzle* u.a. (eds.), *Adapting to European integration?*, Manchester 2008, S. 120 f.

²² Präambel des Abkommens vom 25.5.2006 der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, Amtsblatt Nr. L 129 vom 17.5.2007, S. 0027-0034.

werden sollten. Das Konsulat des Schwedischen Königreichs bestand in Kaliningrad 2006-2009 und stellte Visa für insgesamt fünf Länder aus, und zwar für Schweden, Dänemark, Holland, Norwegen und Finnland. Im Jahr 2009 wurde das schwedische Konsulat aus wirtschaftlichen Gründen geschlossen. Es liegt jedoch heute vor allem im Interesse der EU-Steuerzahler, statt einzelner konsularischer Vertretungen eine gemeinsame EU-Mission in Kaliningrad zu haben. Eine derartige Rolle könnten zum Beispiel das deutsche Generalkonsulat,²³ das litauische Generalkonsulat²⁴ und das polnische Generalkonsulat²⁵ als größte Konsulate übernehmen. Die zweite wichtige Funktion eines europäischen Konsulats bestünde darin, eine Begegnungsstätte – ein Europahaus in Kaliningrad – zu sein. Dieses könnte durch Veranstaltungen für ein positives Bild der EU in Russland sorgen und eine wichtige und dauerhafte Basis für einen Dialog zwischen der EU und Russland bilden. Diese Aufgabe stellt eine Herausforderung vor allem für die EU dar, da sich damit zeigen würde, ob die EU-Staaten in der Lage sind, eine gemeinsame Außenpolitik zu verfolgen. Das Kapitel Kaliningrad des neuen PKA könnte eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik schaffen und mit dem gemeinsamen Konsulat der Europäischen Union (Europäisches Konsulat) eine neue Institution für diese Zusammenarbeit schaffen.

Die neue Institution könnte eine wichtige Rolle im regelmäßigen politischen Dialog der EU und Russlands spielen. Darüber hinaus könnte das Europäische Haus eine Plattform für neue Formen der Zusammenarbeit kreieren; dabei ist es wichtig, Kaliningrad zum Standort der strategischen EU-Russland-Kooperation zu machen. Beispielsweise könnte das Europäische Haus als Plattform für den regelmäßigen politischen Dialog auf parlamentarischer Ebene sowie auf der Ebene der hohen Beamten bzw. zwischen der Troika der Europäischen Union einerseits und den russischen Beamten andererseits dienen. Denkbar wären aber auch andere Formen des politischen EU-Russland Dialogs – wie Expertentagungen im Europäischen Haus, ein Kaliningrader Dialog nach dem Muster des Petersburger Dialogs. Dadurch werden die Bindungen zwischen Russland und der EU gestärkt, und das Gebiet Kaliningrad könnte sich tatsächlich zu einer funktionierenden Pilotregion in der EU-Russland-Kooperation entwickeln. Ferner könnte Kaliningrad als Standort für Institutionen oder Gremien anderer europäischer Organisationen genutzt werden (z.B. der OSZE oder des Europarats). Auf jeden Fall muss die Behandlung des Gebiets Kaliningrad als eine doppelte Provinz eingestellt werden. Dazu ist allerdings der politische Wille notwendig, ein Kaliningrader Kapitel in das neue PKA aufzunehmen. Dazu müssen die Vertragsparteien ihr bisheriges Beharren auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit aufgeben. Kaliningrad verlangt eine asymmetrische Lösung, Flexibilität der Vertragsparteien und die Bereitschaft zu Zugeständnissen. Kaliningrad ist kein Platz für ein primitives *zero-sum-game* wie in Zeiten des kalten Krieges; durch die Zugeständnisse würden sowohl die EU als auch die Russische Föderation gewinnen.

V. IBM-Strategie für Kaliningrad

Auch im Hinblick auf das *Integrated Border Management* (IBM) sollte die Region um Kaliningrad als Pilotregion erprobt werden. Hauptziel dieses Pilotprojekts sollte „die Modernisierung der Infrastruktur der Grenze des Gebiets Kaliningrad sein, damit die beiderseitige Mobilität der Bürger zunimmt und der Transfer der *best practices* an die

²³ Deutsches Generalkonsulat Kaliningrad (<http://www.kaliningrad.diplo.de/Vertretung/kaliningrad/>).

²⁴ Generalkonsulat der Republik Litauen in Kaliningrad (<http://consulate-kaliningrad.mfa.lt/>).

²⁵ Generalkonsulat der Republik Polen in Kaliningrad (<http://www.kaliningradkg.polemb.net>).

weiteren EU-Russland-Grenzen (mit Finnland, Lettland, Estland) ermöglicht wird. Der Zweck dieser Kooperation an der Außengrenze der EU ist die Anwendung von gemeinsamen Standards bei der Grenzkontrolle und Zollabfertigung. Dabei sollten die EU-Standards als Muster genutzt werden, an die die russischen Rechtsvorschriften angeglichen werden sollten. Das Ergebnis dieser Kooperation sollte die gemeinsame und zeitsparende Kontrolle durch Grenz- und Zollbeamte der EU und Russlands sozusagen unter einem Dach sein, während heute die Kontrolle zuerst auf Seiten der EU und dann erneut auf russischer Seite erfolgt. Die neuen Regeln könnten am neuen Grenzübergang in Mamonovo-2-Grzechotki erprobt werden, dessen Eröffnung seit längerer Zeit fällig ist.²⁶ Weitere Grenzübergänge sollten geplant und eröffnet werden. Gewünscht wird zum Beispiel ein Grenzübergang an der russisch-polnischen Grenze an der Frischen Nehrung (Mierzeja Wisłana / Krynica Morska) für Fußgänger und Fahrradfahrer, der ggf. auch saisonweise (im Frühling und im Sommer) eingerichtet werden könnte. Dieser Grenzübergang käme vor allem dem bisher unterentwickelten Tourismus im Gebiet Kaliningrad zugute. Es verbleiben aber noch viele weitere Fragen hinsichtlich der IBM-Strategie, die im Rahmen einer fortgeschrittenen EU-Russland-Kooperation angesprochen werden sollten; eine umfassende Behandlung dieser Materien ist indes im vorliegenden Beitrag nicht möglich.

VI. Kaliningrad im Dialog mit Königsberg

Für eine strategische EU-Russland-Partnerschaft im Gebiet Kaliningrad ist es ferner wichtig, dass diese Zusammenarbeit sich nicht nur auf den Bereich der Außenbeziehungen der Vertragsparteien beschränkt, sondern die innere Entwicklung der Region mit einbezieht. Es wird ein konkretes Kooperationsprojekt nötig sein, das Anreize für die Entwicklung der Wirtschaft im Gebiet gibt und ein günstiges Klima für inländische und ausländische Investitionen im Gebiet Kaliningrad schafft. Dies könnte insbesondere durch bessere Bedingungen für den Investitionsschutz, den Kapitaltransfer und den Austausch von Informationen über Investitionsmöglichkeiten erreicht werden. In Kaliningrad ist ein solches Projekt denkbar.

Kaliningrad (Königsberg) bleibt wahrscheinlich die letzte Großstadt Europas, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wiederaufgebaut wurde. Die Möglichkeit einer Rekonstruktion der Königsberger Innenstadt ist noch nicht verloren. Heute ist es an der Zeit, wie die gegenwärtigen Auseinandersetzungen in Kaliningrad über den Namen der Stadt und den Wiederaufbau des Königsberger Schlosses bestätigen.²⁷ Es ist letztendlich anzuerkennen, dass die im Krieg zerstörte Innenstadt von Königsberg (Kneiphof und die Umgebung am Pregel) ein Weltkulturerbe darstellen. Eine geschichtstreuere Rekonstruktion des historischen Zentrums von Königsberg könnte ein weiterer wesentlicher Bestandteil einer strategischen EU-Russland-Partnerschaft sein. Eine besondere historische Verantwortung trifft drei Nationen – die Deutschen, die Briten und die Russen, die an der Vernichtung von Königsberg mitgewirkt haben. Dieser geschichtlichen Verantwortung müssen sich sowohl Europa als auch Russland bewusst werden. Beispiele von Gdańsk/Danzig, Dresden, Warszawa/Warschau, Wrocław/Breslau und anderer Städte Europas zeigen, dass derartige Projekte realisierbar sind. Mit der Finanzierung aus Russland und dem *know-how* der Experten aus der EU wäre es möglich, die historische Ar-

²⁶ Mit der EU-Unterstützung, Königsberger Express 2.2.2010 (<http://www.koenigsberger-express.com>).

²⁷ Wulf D. Wagner, Was tun? Eile mit Weile. Zum Umgang mit dem Königsberger Schloß. Osteuropa, 2003 (53. Jg.), Nr. 2-3, S. 178.

chitektur der Königsberger Innenstadt zu rekonstruieren. Bei der Umsetzung dieses Wiederaufbauprojekts in Kaliningrad (Königsberg) werden die Erfahrungen von Berlin und Brandenburg eine große Bedeutung haben, wo man sich die Rekonstruktion des Berliner und Potsdamer Stadtschlusses zum Ziel gesetzt wurde.

Die Verwirklichung dieses Projekts setzt aber voraus, dass die Modernisierung in Russland tatsächlich stattfindet. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Modernisierung des Baurechts und Bauwesens, das leider als besonders anfällig für Bestechungs- und Schmiergeldzahlungen gilt. In Russland könnte die Erfahrung der Bundesrepublik und der EU genutzt werden; eingeführt werden könnten Regelungen zur Korruptionsbekämpfung im Bausektor wie das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) vom 27. September 1996 oder das deutsche Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) vom 13. August 1997, die für Korruptionsdelikte im öffentlichen und im privatrechtlichen Sektor die Strafrahmen verschärft haben. Außerdem sollte Russland die Erfahrungen der EU und der BRD im Bauwesen berücksichtigen. Zu nennen sind insofern die Einführung von *Compliance Systemen* in der Bauindustrie,²⁸ das Verbot von „Klimapflege“, die Errichtung des elektronischen Beteiligungsverfahrens der Gemeinde (*eParticipation Initiative*²⁹), die Schaffung eines russlandweiten Korruptionsregisters (nach dem Muster des Korruptionsregistergesetzes in der BRD) und die Verhängung von Vergabesperrn bei öffentlichen Bauaufträgen im Fall korruptionsverdächtiger Unternehmen. Außerdem wird es im Rahmen eines Wiederaufbaus der Königsberger Innenstadt nötig werden, die Verträge europaweit auszuschreiben.³⁰ Grundsätzlich steht eine Modernisierung des russischen Bauwesens im Einklang mit den Grundprinzipien der strategischen EU-Russland-Partnerschaft; es ist höchste Zeit diese Prinzipien tatsächlich umzusetzen.

VII. Zusammenfassung

Das Kaliningrader Kapitel im neuen PKA stellt das Wesen der strategischen EU-Russland-Kooperation auf den Prüfstand. Die Kaliningrader Dimension kann den Beweis bringen, dass die EU und Russland nicht nur gemeinsame Interessen, sondern auch gemeinsame Werte haben. Leider herrscht aus Sicht eines Kaliningraders im Augenblick der Eindruck vor, dass die strategische Partnerschaft der EU und Russland sich auf die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen beschränken. Die politischen Ereignisse in Kaliningrad im Jahre 2009-2010 haben gezeigt, dass die Kaliningrader Einwohner sowohl die russische als auch die europäische Politik bezüglich Kaliningrad missbilligen. Kaliningrad bietet den Vertragsparteien eine einzigartige Chance, mit dem Kaliningrader Kapitel des PKA die strategische EU-Russland-Partnerschaft anhand konkreter Projekte aufzubauen. Kaliningrad ist eine Region von gewisser strategischer Bedeutung für die EU-Russland-Partnerschaft, die nur auf dem Papier für strategisch erklärt wurde. Wichtig ist, diese Chance zu erkennen und sie sich nicht entgehen zu lassen. In dem neuen Partnerschaftsabkommen sollte Kaliningrad zum fünften gemeinsamen Raum (*common space*) der EU-Russland-Kooperation erklärt werden, in dem im Rahmen der EU-Russland-Modernisierungspartnerschaft *the best practice* aus der Europäischen Union in den Bereichen Wirtschaft, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Rechtsicherheit, Justiz, Wissenschaft, Kultur, und Bildung Geltung finden.

²⁸ Oliver Kraft, *Compliance 2.0 – der Abschied von der „Feigenblatt“-Funktion bei der Korruptionsbekämpfung*, Jahrbuch Baurecht 2009 (12), S. 275.

²⁹ Arno Bunzel, *Internet und Bauplanung*, Baurecht 2/2008, S. 301.

³⁰ Peter Sieben, *Ausschreibungspflicht städtebaulicher Verträge*, BauR 8/2008, S. 1233.