

Lang, Kai-Olaf

**Research Report**

## Die baltischen Staaten und ihr schwieriges Verhältnis zu Russland

SWP-Aktuell, No. 61/2008

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Lang, Kai-Olaf (2008) : Die baltischen Staaten und ihr schwieriges Verhältnis zu Russland, SWP-Aktuell, No. 61/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254779>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die baltischen Staaten und ihr schwieriges Verhältnis zu Russland

*Kai-Olaf Lang*

Obwohl die baltischen Staaten mittlerweile der EU und der Nato angehören, sind ihre Beziehungen zu Russland immer noch weit entfernt von Sachlichkeit und Normalität. Das vorübergehende Veto Litauens gegen ein Mandat für Verhandlungen über ein neues Abkommen zwischen der EU und Russland oder die Auseinandersetzungen zwischen Estland und Russland über die Entfernung eines sowjetischen Soldatendenkmals aus dem Stadtzentrum von Tallinn belegen, wie konfliktanfällig das Verhältnis beider Seiten nach wie vor ist. Ungelöste Kontroversen aus der Vergangenheit, die Stellung der russischen Minderheiten, ein immenses energiewirtschaftliches Ungleichgewicht und das gegenläufige Streben nach Einfluss im postsowjetischen Raum sorgen immer wieder für Reibungen. Um diese zu dämpfen, sollten Deutschland und die Partner der baltischen Staaten in der EU den Dialog mit den drei Ländern über Russland intensivieren, aber auch mit Russland über die baltischen Staaten sprechen. Vorrangige Themen für die Kooperation mit Estland, Lettland und Litauen im Rahmen der EU sollten die Energiepolitik, die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Ostseezusammenarbeit sein.

Ende April sperrte sich die litauische Regierung gegen den Start von Gesprächen über ein künftiges EU-Russland-Abkommen. Wilna machte seine Zustimmung zu einem diesbezüglichen Verhandlungsmandat von der Erfüllung mehrerer Forderungen abhängig, die es zum Teil schon seit langem an Moskau richtet. So drängte man darauf, dass die Belieferung der litauischen Raffinerie Mažeikių Nafta von russischer Seite wiederaufgenommen werden müsse. Die Erdölzufuhr war nach einer angeblichen Havarie im Pipelinesystem bereits 2006 eingestellt worden. Überdies rief Litauen die

EU dazu auf, Russland während der Verhandlungen noch expliziter als bisher geplant auf die Prinzipien der Energiecharta festzulegen. Auch wollte Litauen die Kommission darauf verpflichten, Verhandlungsfortschritte mit Russland an ein Bekenntnis Moskaus zur territorialen Integrität Georgiens und der Republik Moldau zu knüpfen. Schließlich verlangte Litauen, die EU möge Russland zu mehr Kooperativität in Justiz- und Rechtsangelegenheiten mahnen. Den Hintergrund hierfür bilden Klagen Wilnas, Russland sei bei der Aufklärung wichtiger Kriminalfälle nicht besonders hilfreich.

Dass Litauen bald einlenkte und sich mit eher weichen Begleiterklärungen zum Verhandlungsmandat zufriedengab, war indes nicht so sehr der Überzeugungskraft des Ratsvorsitzes oder anderer Partner zu verdanken. Wilna war es von Anfang an nicht darum gegangen, die Gespräche langfristig zu blockieren. Vorrangiges Ziel war es vielmehr, in der EU auf Litauens Dauerprobleme mit Russland aufmerksam zu machen.

### **Ein Strauß von Problemen**

Die von Wilna im Zusammenhang mit dem EU-Russland-Abkommen aufgeworfenen Fragen spiegeln die Konflikte wider, von denen nicht nur die litauisch-russischen, sondern die baltisch-russischen Beziehungen insgesamt geprägt sind und die immer wieder aktualisiert werden: Es geht um abweichende Interpretationen der komplizierten Geschichte des 20. Jahrhunderts, um widerstreitende Interessen im postsowjetischen Raum, um den Status der russischsprachigen Minderheiten in den baltischen Ländern, um Energieversorgung sowie um die Rolle der baltischen Staaten als Transitraum für die russische Wirtschaft.

### **Geschichte**

Die über sechzig Jahre zurückliegende Inkorporation der baltischen Staaten in die Sowjetunion ist weiterhin eine Quelle der Spannungen. Die Entfernung eines sowjetischen Denkmals (des sogenannten Bronzesoldaten) aus dem Stadtzentrum Tallinns führte im Frühjahr 2007 zu gewaltsamen Ausschreitungen in der estnischen Hauptstadt und zu einem diplomatischen Schlagabtausch zwischen beiden Staaten. Von litauischer Seite wurde gefordert, Russland möge die fünf Jahrzehnte unfreiwilliger Mitgliedschaft in der Sowjetunion als Okkupation anerkennen und dafür Entschädigungszahlungen leisten. Russland wiederum wirft den drei Republiken vor, einen Kult um Mitglieder von Waffen-SS-Verbänden zu pflegen, die aus Sicht der baltischen Staaten verzweifelte und zwangs-

rekrutierte Kämpfer für die Freiheit und Souveränität ihrer Heimat waren.

Diese und andere Beispiele zeigen, dass sich beide Seiten in den vergangenen zwei Jahrzehnten in ihren Deutungen der Geschichte keinesfalls nähergekommen sind, sondern sich die historischen Diskurse eher sogar noch auseinanderbewegt haben. Kern der Differenz bleibt die Einschätzung der Phase von 1940 bis 1991 und im weiteren Sinne die Bewertung der sowjetischen Politik gegenüber den baltischen Staaten: Aus russischer Sicht handelt es sich hierbei um eine Epoche der Stärke und Stabilität in Europa, im baltischen Verständnis hingegen um eine Besatzungszeit, die neben dem Verlust der nationalen Souveränität zahlreiche menschliche Opfer forderte. Die Staatsoberhäupter Estlands und Litauens blieben denn auch den Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag des Kriegsendes fern, da der 9. Mai 1945 für sie nicht primär den Sieg über den Nationalsozialismus markiert, sondern den Beginn der Okkupation Ost- und Mitteleuropas durch Stalin.

### **Interessengegensätze im postsowjetischen Raum**

Alle drei baltischen Staaten unterstützen die Reform- und Demokratisierungsprozesse in Osteuropa bzw. im südlichen Kaukasus, treten für eine Vertiefung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein und haben sich für eine EU- bzw. Nato-Mitgliedschaftsperspektive der daran interessierten Länder ausgesprochen.

Litauens Staatspräsident Adamkus war zusammen mit seinem polnischen Amtskollegen einer der Protagonisten in den Vermittlungsprozessen während der orangenen Revolution in der Ukraine und hat seither immer wieder an multilateralen Treffen (wie etwa der *Gemeinschaft der Demokratischen Wahl* oder der *GUAM-Gruppe*) mit anderen Staatsoberhäuptern aus Mittel- und Osteuropa teilgenommen. Auch setzte Wilna mit der Aufnahme der in Minsk geschlossenen Europäischen Humanistischen Universität ein deutliches Zeichen

der Solidarität mit der demokratischen Opposition im autoritär regierten Nachbarland Belarus. Alle drei Staaten engagieren sich in besonderem Maße im Südkaukasus und vor allem in Georgien. Mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien haben die drei Länder eine 3+3-Partnerschaft etabliert, die maßgeblichen Anteil an der Gründung der *New Friends of Georgia* hatte. Dieser informelle Zusammenschluss mehrerer ostmittel- und südosteuropäischer Staaten hat sich unter anderem vorgenommen, die Kaukasusrepublik an die EU heranzuführen. Mit umfangreicher bilateraler Hilfe in Gestalt von Entwicklungskooperation, Unterstützung bei Verwaltungs- und Schulreformen und beim Aufbau der Zivilgesellschaft unterfüttern die baltischen Staaten ihr politisches Engagement, was sie zunehmend in eine Position der realen und potentiellen Gegnerschaft zu Russland im postsowjetischen Raum bringt.

### **Minderheiten**

Russland hat immer wieder den Status der russischen Minderheiten in den baltischen Staaten kritisiert. Kernpunkt der Klage ist, dass Estland und Lettland nach dem Zerfall der Sowjetunion den dortigen Russischsprachigen nicht automatisch die Staatsbürgerschaft verliehen. Schwierige Naturalisierungsverfahren und unzureichende staatliche Integrationsmaßnahmen seien ein Beleg dafür, dass die Angehörigen der russischen Gemeinschaft zwar nicht formell, aber zumindest faktisch diskriminiert würden. Bestätigt sehen sich sowohl Moskau als auch Vertreter der Minderheiten durch internationale Organisationen wie die OSZE. Deren Hoher Kommissar für nationale Minderheiten forderte Lettland im Frühjahr 2008 in der Tat dazu auf, den Einbürgerungsprozess zu erleichtern und (wie in Estland) auch Russophonen ohne Staatsbürgerschaft das Wahlrecht auf kommunaler Ebene einzuräumen.

Dieser Kritik halten die Regierungen in Riga und Tallinn entgegen, dass es keine systematische, von staatlichen Organen

ausgehende Diskriminierung gebe, denn diese hätte einer Aufnahme in die Nato und die EU entgegengestanden. Auch verweist man nicht zu Unrecht auf beachtliche Anstrengungen zur gesellschaftlichen Einbindung der Minderheiten. Die estnische Regierung etwa nahm im Frühjahr ein neues Integrationsprogramm an, das darauf abzielt, das Zugehörigkeitsgefühl der Adressaten zum estnischen Staat zu stärken. Auch gab es Fortschritte im Bildungswesen. So wurde Lettland seitens der OSZE dafür gelobt, dass der verbindliche Unterricht in der Landessprache ausgeweitet wurde – eine Politik, die in der Vergangenheit von vielen Angehörigen der Minderheit nicht als integrative Maßnahme, sondern als Form der Zurückdrängung russischer Sprachkompetenz empfunden wurde.

Bemerkenswerterweise bleibt das gegenseitige Misstrauen zwischen Mehr- und Minderheit bestehen, obwohl immer größere Teile der russischsprachigen Gemeinschaften in das dynamische wirtschaftliche Geschehen ihrer Heimatstaaten einbezogen werden und die Attraktivität, in Estland und Lettland zu leben, nach dem Beitritt zur EU zugenommen hat. Nach wie vor aber gibt es sozial-kulturelle und identitätsbezogene Aspekte, die trennend wirken: Die estnischen oder lettischen Bevölkerungsgruppen zweifeln zumindest unterschwellig an der Loyalität der Russischsprachigen und unterstellen diesen, eine Art Parallelgesellschaft aufbauen zu wollen. Viele Russophone wiederum sind mental nicht in ihren Heimatstaaten angekommen und fühlen sich nicht erwünscht.

### **Energie**

Alle drei baltischen Staaten befinden sich in einer Situation deutlicher energiewirtschaftlicher Abhängigkeit von russischen Versorgern. So wird der gesamte Erdgasverbrauch des Baltikums durch Lieferungen aus Russland abgedeckt. In drei der vier großen Gasversorgungsunternehmen der Region (Eesti Gas, Latvijas Gaze, Lietuvos Dujos) hat sich Gazprom eingekauft. An-

bindungen an alternative Leitungssysteme existieren bislang nicht. Allein Lettland mit seinen – allerdings durch Gasprom befüllten – beachtlichen Gasspeicherkapazitäten hat sich eine gewisse Flexibilität bei Lieferproblemen verschafft.

Bei der Elektrizitätserzeugung sind die baltischen Staaten bislang weitgehend autark; Estland und Litauen sind sogar Nettoexporteure von Elektrizität. Allerdings werden sich die Rahmenbedingungen der Elektrizitätsversorgung ändern, denn bis Ende 2009 muss Litauen den zweiten Block des Kernkraftwerks in Ignalina stilllegen, des größten Stromproduzenten in der Region. Da die Verhandlungen mit Estland, Lettland und Polen über den gemeinsamen Bau eines modernen Atomkraftwerks schleppend verlaufen und gleichzeitig mit einem deutlichen Verbrauchsanstieg gerechnet wird, befürchtet man eine Versorgungslücke. Litauen drängt daher darauf, die Restlaufzeit des Ignalina-Reaktors zu verlängern und die entsprechenden Bestimmungen im EU-Beitrittsvertrag zu ändern – ein Ansinnen, das kaum von Erfolg gekrönt sein dürfte. Bei der Suche nach Alternativen regt sich, wie zum Beispiel jüngst in Lettland, Widerstand. Der Bau gasbetriebener Kraftwerke etwa wird von vielen abgelehnt, da dadurch neue Abhängigkeiten von Russland geschaffen würden. Als Problem erweist sich für die baltischen Staaten vor allem das weitgehende Fehlen von Anschlüssen an das nordeuropäische oder westeuropäische Stromverbundsystem. Das Ende 2006 in Betrieb genommene Estlink-Unterseekabel zwischen Estland und Finnland ist bislang die einzige Verbindung mit den baltischen Staaten, die ansonsten eine »Energieinsel« in der EU bilden.

Zu Misshelligkeiten zwischen Litauen und Russland führte der Konflikt um die Erdölgesellschaft Mažeikių Nafta. Als Mehrheitsanteile des Unternehmens in die Hand des polnischen Konzerns PKN Orlen gelangten, meldete die russische Seite eine Havarie in der Zulieferleitung und stellte die Versorgung der Raffinerie ein. Der Pipelineeigner, das russische Staatsunter-

nehmen Transneft, weigerte sich unter Verweis auf die hohen Kosten bisher, die Leitung zu reparieren. Litauischerseits wird vermutet, dass es in Wirklichkeit keine technischen Probleme gibt, sondern die Versorgung als Revanche dafür storniert wurde, dass russische Interessenten bei der Privatisierung von Mažeikių nicht zum Zuge kamen. Der Lieferstopp traf das Unternehmen empfindlich. Zwar konnte der Betrieb der Raffinerie durch Belieferungen per Tanker über das zum Konzern gehörende Terminal Butingė gesichert werden. Doch hat diese Form der Versorgung die Produktion erheblich verteuert.

### **Transit**

Die baltischen Hafenstädte sind wichtige Umschlagplätze und Transportknotenpunkte für den Handel mit russischen Gütern und dementsprechend von beachtlicher volkswirtschaftlicher Bedeutung für die baltischen Staaten. Während diesen daran gelegen ist, die Transit- und Frachtkapazitäten auszuweiten, ist Russland daran interessiert, seine Transitabhängigkeit von den drei Ländern zu reduzieren. Der Auf- und Ausbau eigener Umschlagplätze in Primorsk und Ust-Luga sowie die damit einhergehende Errichtung neuer Pipelinerouten (BPS-2) folgt diesem Kalkül. So sprach Vladimir Putin als frischgebackener Regierungschef im Mai dieses Jahres bei der Eröffnung eines neuen Terminals in Primorsk offen aus, dass über die neuen russischen Abfertigungsstellen Erdöl und Ölprodukte verschifft werden sollen, die bislang über Estland, Lettland oder Litauen exportiert wurden.

Die baltischen Staaten bekommen die Folgen dieses russischen Strebens nach Transitautonomie drastisch zu spüren. Dem lettischen Hafen Ventspils, einst größtes Terminal im Baltikum, wurde 2003 die Ölzufuhr per Pipeline abgeschnitten – offensichtlich als Reaktion darauf, dass russische Firmen sich nicht in den Hafen einkaufen konnten. Ventspils konnte seinen Betrieb in der Folgezeit durch Lieferungen auf dem

Schienenweg aufrechterhalten, hatte aber erhebliche Umsatzeinbußen hinzunehmen: Statt Erdöl aus Russland zu exportieren, wird der Hafen nun auch zur Belieferung der Raffinerie genutzt. Die Verladeeinrichtungen in Estland wiederum leiden unter den Folgen des Streits um den »Bronzesoldaten«. Gegenüber dem Vorjahr ging das Frachtvolumen des Hafens von Tallinn 2007 um 13 Prozent zurück. Vor allem die Menge des umgeschlagenen Erdöls verringerte sich (minus 16%), die Verladung von Kohle brach regelrecht ein (minus 97%). Grund dafür waren angebliche technische Probleme beim russischen Schienennetz. Zusammen mit Verlusten im Warenexport nach Russland sollen die Auseinandersetzungen um das sowjetische Denkmal die estnische Wirtschaft etwa 450 Millionen Euro gekostet haben.

Eine besondere Stellung im russisch-baltischen Handelsverkehr nimmt die Enklave Kaliningrad ein. Im Laufe der Verhandlungen über den Beitritt Litauens zur EU fand man für die Frage des Transits russischer Staatsbürger zwischen Kaliningrad und dem russischen Kernland zunächst eine relativ flexible Lösung, wodurch die Problematik einstweilen weitgehend entpolitisiert wurde. Auch im Energiebereich fungiert Litauen als Durchgangsland für Gaslieferungen in die Enklave. Wilna fürchtet allerdings, dass Kaliningrad nach dem geplanten Bau der Nordstream-Pipeline über einen Abzweig aus der neuen Leitung beliefert werden könnte, wodurch die aus der litauischen Hauptstadt kommende Pipeline hinfällig und das energiewirtschaftliche Ungleichgewicht im Verhältnis zu Russland sich wieder verschärfen würde.

### **Russische Risiken, baltische Reaktionen**

Reibereien in all diesen Bereichen, ein wirtschaftliches Wiedererstarren Russlands und eine selbstbewusste bis imperiale Rhetorik russischer Politiker haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die baltischen Staaten den großen Nachbarn auch

als Mitglieder der EU und der Nato weiterhin als Risiko, ja als Bedrohung wahrnehmen. Die Furcht vor einer Remilitarisierung des östlichen Ostseeraums ist dabei nur *eine* Quelle der Bedenken. So macht man sich aufgrund der russischen Ankündigungen Sorgen, man werde zum Schutz der Nordstream-Pipeline die Präsenz der Marine in der Ostsee verstärken und erwäge, als Antwort auf eine Installation der amerikanischen Missile Defense in Mitteleuropa ebenfalls neue Raketensysteme in der Region und darunter auch in Kaliningrad zu stationieren. Zunehmend fließen aber auch »weiche« Sicherheitsrisiken in die Gefährdungsanalyse ein: Mit einem gewissen Unbehagen wird zum Beispiel der Vormarsch russischen Kapitals im Banken- und Finanzwesen, in der Energiewirtschaft und in der Transportinfrastruktur beobachtet. Man befürchtet, die Machenschaften dubioser Geschäftsleute, heimischer Oligarchen und fragwürdiger Politiker könnten zu innenpolitischer Instabilität führen, was durchaus im Interesse Russlands sei. Angesichts der schon angesprochenen Ungleichgewichte im Energiesektor wird die Versorgungssicherheit in allen drei Ländern ohnehin als sicherheitspolitische Achillesferse empfunden. In den Lieferunterbrechungen, mit denen man schon Erfahrung machen musste, sieht man den Einsatz einer »Energiewaffe«. Schließlich wird die von Russland beabsichtigte Erhöhung des Ölexports per Tanker als enorme ökologische Bedrohung für den gesamten Ostseeraum betrachtet.

Die drei baltischen Republiken begegnen diesen Asymmetrien und speziellen Verwundbarkeiten vor allem durch vier Strategien.

1. *Enge transatlantische Sicherheitsbeziehungen.* Die baltischen Staaten haben sich seit Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit darum bemüht, sich sicherheits- und verteidigungspolitisch möglichst eng an die USA anzulehnen. Die Nato-Mitgliedschaft bot nach ihrer Einschätzung die einzige wirkliche Garantie gegen Bedrohungen aus dem Osten. Und tatsächlich betrachtet man die

Nato nach wie vor als den primären Sicherheitsanker – sowohl mit Blick auf harte Gefährdungen als auch hinsichtlich neuer Unwägbarkeiten. Mit großer Zufriedenheit nahm man daher in Estland die Entscheidung des Bündnisses auf, in Tallinn ein Nato-Excellence-Center für Cyber-Verteidigung zu errichten. Nach massiven Internetangriffen auf estnische Regierungs- und Finanzinstitutionen im Gefolge des Streits um den »Bronzesoldaten« hatte Estland die Allianz aufgefordert, eine Strategie gegen »Cyber-Terrorismus« zu entwickeln.

2. *Hinwendung zur GASP.* Ungeachtet ihrer transatlantischen Grundorientierung haben sich die baltischen Staaten vor dem Hintergrund des angespannten Verhältnisses zu Russland mehr und mehr der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU zugewandt. Die Interessen der drei Länder lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen: Erstens wollen sie ihre bilateralen Konflikte mit Russland europäisieren. Zweitens drängen sie darauf, dass die EU eine einheitliche Politik gegenüber Russland entwickelt. Auf die Formulierung dieser europäischen Russlandpolitik möchten sie konstitutiven Einfluss haben, der Herausbildung bilateraler Sonderbeziehungen Russlands zu wenigen EU-Ländern wollen sie gleichzeitig entgegenwirken. Drittens ist ihnen an der Aufwertung der Europäischen Nachbarschaftspolitik gelegen, weil sie im Export von Menschenrechten und Demokratie in die Länder an der östlichen Peripherie der EU ein Mittel sehen, um einer imperialen Renaissance Russlands einen Riegel vorzuschieben.

Im estnisch-russischen Konflikt um den »Bronzesoldaten« demonstrierte die EU Solidarität. Präsident Barroso erklärte, ein »estnisches oder litauisches Problem sei auch ein europäisches Problem«. Aus estnischer Sicht war dies ein »Schlüssel-erlebnis«, das das Vertrauen der baltischen Staaten in die EU nachhaltig gefestigt hat.

3. *Energiepolitische Initiativen.* Besondere Bemühungen werden unternommen, um energiewirtschaftliche Abhängigkeiten zu reduzieren. Derlei Vorhaben sind schwierig

umzusetzen, da es beispielsweise mangels infrastruktureller Voraussetzungen vorerst nicht möglich ist, die Einfuhr von Erdgas zu diversifizieren. Überdies erfordert die geringe Größe der nationalen Energiemärkte oft ein gemeinsames Vorgehen, etwa in Form einer abgestimmten Investitionspolitik mehrerer Unternehmen. Dies erweist sich jedoch als kompliziert, wie das Projekt eines gemeinsamen Atomkraftwerks der drei baltischen Staaten und Polens zeigt, das wohl frühestens gegen Ende des nächsten Jahrzehnts ans Netz gehen kann. Offensichtlich hat Russland hier auch schon Morgenluft gewittert, denn Moskau kündigte an, man wolle ein Atomkraftwerk in Kaliningrad bauen, welches den künftigen baltisch-polnischen Reaktor überflüssig machen würde. Auch bei Projekten zur Anbindung an die mittel- und nordeuropäischen Stromnetze kommt es zu Verzögerungen: Das Estlink-Kabel ist zwar erfolgreich in Betrieb genommen worden, doch aller Voraussicht nach wird es nicht leicht werden, die Elektrizitätsbrücke zwischen Litauen und Polen sowie zwischen Litauen und Schweden wie geplant bis 2012 fertigzustellen.

Große Erwartungen werden an die Europäische Energiepolitik gerichtet. Litauen hat zusammen mit Polen erfolgreich dafür gefochten, das Prinzip der Energiesolidarität im Lissabon-Vertrag festzulegen, um so die Grundlage für konkrete Beistandsmechanismen im Falle von Lieferausfällen zu schaffen. Hoffnungen werden nicht zuletzt in die Energieaußenpolitik der EU gesetzt. Litauens Staatspräsident gehört zu den Mitinitiatoren der Krakauer Initiative mittel- und osteuropäischer Staatspräsidenten, die unter anderem das Projekt eines Öltransportkorridors vom südlichen Kaukasus über die Ukraine nach Polen voranbringen will (Pipeline Odessa–Brody–Płock).

4. *Regionale Kooperation.* Die drei baltischen Staaten pflegen seit Beginn der neunziger Jahre eine intensive Zusammenarbeit, die sich mittlerweile auf zahlreiche Bereiche wie militärische Kooperation, Verkehrspolitik, Umweltschutz sowie Innen-

und Justizpolitik erstreckt. Dazu tritt verstärkt eine projektbezogene Kooperation im Ostseeraum, die darauf angelegt ist, die gemeinsamen verkehrspolitischen Vorhaben Rail Baltica und Via Baltica an Partnerregionen in der EU anzudocken.

Charakteristisch war in diesem Zusammenhang bisher eine gewisse wohlwollende Indifferenz oder gar Reserviertheit der baltischen Staaten gegenüber Kooperationsformaten unter Einschluss Russlands, allen voran dem Ostseerat. Eher scheint man die bilaterale Zusammenarbeit mit ausgewählten Partnern in konkreten Projekten zu bevorzugen (etwa Estland-Finnland oder Litauen-Polen in Energiefragen). Insgesamt orientieren sich alle drei Länder stark nach Skandinavien, was nicht nur auf das starke wirtschaftliche Engagement der Nord-europäer zurückzuführen ist, sondern auch darauf, dass die Balten politisch zunehmend Affinitäten gegenüber den skandinavischen Partnern verspüren und diesen mit Blick auf Russland besonderes Vertrauen entgegenbringen.

### **Auch in Zukunft:**

#### **Ein fragiles Verhältnis**

Die Beziehungen der baltischen Staaten zu Russland werden auf absehbare Zeit kompliziert und spannungsgeladen bleiben. 2009, wenn die Erinnerung an den Beginn des Zweiten Weltkriegs und an das Ende der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa den historischen Diskurs auf beiden Seiten bestimmen wird, könnte es dabei zu neuen Zerwürfnissen über Geschichtsfragen kommen. Gleichzeitig wird die für 2009 anstehende Abschaltung des Ignalina-Reaktors den baltischen Staaten mit neuer Intensität ihre energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Russland vor Augen führen. Auch die jüngste Verbesserung der lettisch-russischen Beziehungen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass beinahe alle Dauerkonflikte zwischen den baltischen Staaten und Russland fortbestehen. Riga und Moskau hatten 2007 nach langwierigen Verhandlungen einen Grenzvertrag unter

Dach und Fach gebracht, und von lettischer Seite hielt man sich mit Kritik an den russischen Parlamentswahlen merklich zurück. Auch Lettlands offene Haltung gegenüber der von Litauen und Estland strikt abgelehnten Nordstream Pipeline ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Eine Ursache dieser Annäherung dürfte nicht zuletzt die starke Präsenz russischer Wirtschaftssubjekte in Lettland sein. Die neue Sachlichkeit zwischen Riga und Moskau wird vor diesem Hintergrund vielfach nicht als Ausdruck einer erfolgreichen Versöhnungspolitik gesehen, sondern als Versuch Russlands, die Gruppe der baltischen Staaten zu spalten. Unter diesen sei Lettland eine Art »swing state« (*The Economist*), der besonders empfänglich für russische Einflussnahme sei. Allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass solche Tauwetterperioden in den Beziehungen Russlands zu einzelnen baltischen Staaten auch rasch wieder von Kältephasen abgelöst werden können. Ein Beispiel dafür ist das in den neunziger Jahren streckenweise pragmatische, dann aber wieder extrem störungsanfällige Verhältnis zwischen Russland und Litauen.

#### **Empfehlungen für die EU bzw. die Partnerländer der baltischen Staaten**

*Intensivierung der russlandpolitischen Kommunikation als Ausweg aus Blockadeszenarien.* Die EU hat die baltisch-russischen Beziehungen mit der Erweiterung von 2004 sozusagen importiert. Sie muss berücksichtigen, dass die baltischen Staaten Einfluss auf die GASP und die Ausformung der Beziehungen der Union zu Russland erlangen und ihre spezifischen Auseinandersetzungen gleichsam externalisieren und »europäisieren« wollen. Russland will dies verhindern und versucht seinerseits, einzelne baltische Staaten politisch und wirtschaftlich zu umgehen oder sie in der EU zu isolieren. Hieraus ergibt sich ein Spannungsfeld für die europäische Politik: Einerseits kann die EU nicht daran interessiert sein, dass die vielschichtigen bilateralen Konflikte zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten auf die Ebene euro-



päischer Politik gehoben werden oder im Umgang mit Russland gar zum Stillstand führen. Andererseits darf es sich die EU als hochintegrierte Wertegemeinschaft mit wachsenden außenpolitischen Ambitionen nicht erlauben, die außen- und sicherheitspolitischen Interessen von Mitgliedstaaten gegenüber einem bedeutenden Partner wie Russland zu missachten. Vernachlässigt die EU die Anliegen der baltischen Staaten, so werden sich diese auch in Zukunft genötigt sehen, auf ihr Vetopotential in der EU-Russland-Kooperation zurückzugreifen. Um die Wahrscheinlichkeit solcher Blockadeszenarien zu reduzieren, bedarf es einer intensivierte russlandpolitischen Kommunikation zwischen den baltischen Staaten und anderen EU-Mitgliedern.

*Praktische statt symbolische Solidarität der EU mit den baltischen Staaten.* Im Hinblick auf einzelne Politikfelder wäre es wichtig, dass die EU von der symbolischen Solidarität mit den baltischen Staaten zu praktischer Unterstützung übergeht. Dies gilt insbesondere für den Schlüsselbereich Energie. So wäre den baltischen Staaten in Anbetracht ihrer Situation beim Gasimport sehr geholfen, wenn sie auf effektive Krisenmechanismen zurückgreifen könnten. Daher sollte neben der bereits initiierten Erstellung von Elektrizitätsbrücken stärker über den Bau von Verbindungspipelines (etwa von Litauen nach Polen) nachgedacht werden. Ohne diese kann im Bedarfsfall keine Versorgung durch EU-Partner sichergestellt werden.

*Verstärkung der Kooperation im Ostseeraum.* Für die baltischen Staaten gewinnt die multilaterale Kooperation im Ostseeraum an Attraktivität, weil sie zunehmend im Rahmen der EU stattfindet, der mittlerweile acht von neun Anrainerstaaten angehören. Im Unterschied zur teils schwerfälligen Arbeit des Ostseerats bietet eine straffere Zusammenarbeit der skandinavischen und baltischen EU-Mitglieder sowie Deutschlands und Polens (wie bereits jetzt etwa im Rahmen 3+3+2) die Chance, Kooperationsinitiativen besser zu fokussieren. Ein neuer Schub in diese Richtung könnte von der künftigen EU-Ostseestrategie ausgehen,

die von der schwedischen Regierung im Vorgriff auf deren Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 vorangebracht wird und die auch eine regionale Energie- bzw. Energiesicherheitsstrategie enthalten sollte, zum Beispiel durch die Schaffung eines integrierten regionalen Energiemarkts und den Aufbau regionaler Energienetzwerke. Die energiebezogenen Ziele der künftigen Ostseestrategie sollten in Kenntnis der Ergebnisse der »Überprüfung der Energiestrategie« formuliert werden, die die Kommission im Spätherbst vorlegen möchte. Vor diesem Hintergrund müsste auch die Nördliche Dimension in dem Sinne neu definiert werden, dass sie als außenpolitische Flanke einer EU-Ostseestrategie fungieren und eine Schnittstelle sein könnte, über die Russland die Möglichkeit hätte, sich an der EU-internen Kooperation im Ostseeraum zu beteiligen.

*Deutschland* wäre zu empfehlen, seinen politischen Austausch mit den baltischen Staaten zu intensivieren. Die Konsultationen zwischen den Außenministern Deutschlands, Estlands, Lettlands und Litauens, die im Mai 2008 bereits zum zehnten Mal stattfanden, könnten durch regelmäßige vierseitige Ressortdialoge ergänzt werden. Als Gegenstände für diese Dialoge würden sich neben dem Komplex Energie und Klima Fragen des Umweltschutzes und der Verkehrs- sowie Infrastrukturpolitik in ihren regionalen Zusammenhängen anbieten. Parallel hierzu könnten derlei Dialoge auch auf parlamentarischer Ebene in Form themenbezogener Zusammenkünfte von Fachausschüssen geführt werden. Ein Deutsch-Baltisches Forum, das abwechselnd in Deutschland und einem der baltischen Staaten tagt, könnte ergänzend als breitere Diskussionsplattform dienen, die auch für Vertreter der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft aus allen vier Ländern offen ist. Informelle und in größeren Abständen abgehaltene Vierer-gipfel auf der Ebene der Regierungschefs könnten ein solches Netzwerk von Kontakten überwölben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364