

10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF
mit Beiträgen
des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages,
Heinz-Werner Arens
und des Forschungsdirektors der Södertörn Hochschule,
Carl-Einar Stålvant

Introductory Remark

On October 1st, 1995 the Schleswig-Holstein Institute for Peace Research (SHIP) was established by decree of the Minister for Science, Research and Cultural Affairs of the German Federal State of Schleswig-Holstein. Thus, in autumn 2000 the Institute became five years old. The anniversary was celebrated by a public event on October 17th, 2000, entitled *10 Years of Baltic Sea Co-operation – 5 Years of SHIP*, thereby pointing out the fact that SHIP's core subject of research, the co-operation in the Baltic Sea region, is roughly twice as old as the Institute. In the centre of the event, which was also the 18th meeting of the the SHIP-Colloquium Co-operation and Conflict in the Baltic Sea Region, stood two lectures. Both are documented below and both drew a specific balance of Baltic Sea co-operation:

Heinz-Werner Arens, President of the Parliament of Schleswig-Holstein and chairman of the Standing Committee of the Baltic Sea Parliamentary Conference, focussed on the development of parliamentary co-operation in the region.

Carl-Einar Stålvant, research director of the Södertörn University College in Stockholm and member of SHIP's advisory board, analysed the course and present state of regional integration, a process going on for some ten years now. For the purpose of publication, the manuscript was partly re-drafted and some language editing done by Hanne-Margret Birckenbach and Christian Wellmann.

Vorbemerkung

Durch Erlass der Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein wurde zum 1. Okt. 1995 das Schleswig-Holsteinische Institut für Friedenswissenschaften (SCHIFF) errichtet. Im Herbst 2000 wurde das Institut also fünf Jahre alt. Aus diesem Anlass fand am 17. Oktober 2000 eine Festveranstaltung *10 Jahre Ostseekooperation – 5 Jahre SCHIFF* statt. Das Thema verweist auf die Tatsache, dass der zentrale Bezugspunkt der wissenschaftlichen Arbeit des SCHIFF, die Ostseezusammenarbeit, grob gesprochen doppelt so alt ist, wie das Institut selber. Bei der Jubiläumsveranstaltung handelte es sich um die 18. Folge des *SCHIFF-Kolloquiums Kooperation und Konflikt in der Ostseeregion*. Im Mittelpunkt standen die beiden im folgenden dokumentierten Vorträge, die beide auf ihre Weise Ostseezusammenarbeit bilanzieren:

Heinz-Werner Arens, Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtags und Vorsitzender des Standing Committee der Ostseeparlamentarierversammlung, konzentrierte seine Ausführungen auf die Entwicklung der parlamentarischen Zusammenarbeit.

Carl-Einar Stålvant, Forschungsdirektor der Södertörn Hochschule in Stockholm und Mitglied des Beirats des SCHIFF, entwickelte Thesen zum Verlauf und zum Stand des nunmehr ungefähr zehn Jahre andauernden Prozesses regionaler Integration. Für die Veröffentlichung wurde das Manuskript in Teilen überarbeitet und von Hanne-Margret Birckenbach und Christian Wellmann sprachlich lektoriert.

Heinz-Werner Arens (Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages):

Der Beitrag der Parlamente zur Ostseezusammenarbeit: Rückschau und Ausblick

1. Einleitung

Fünf Jahre SCHIFF und zehn Jahre Ostseekooperation lautet das Leitthema der heutigen Veranstaltung. Was sind zehn Jahre für einen Politiker? Gerade einmal zwei Legislaturperioden. Und was sind zehn Jahre für einen Historiker? Allenfalls ein Blitzlicht, eine Momentaufnahme im historischen Abriss. Und dennoch werden gerade die vergangenen zehn Jahre in die Geschichte und in die politische Bilanz des Landes Schleswig-Holstein eingehen, wenn man den Ostseeraum und die Entwicklung dieser Beziehungen in einen größeren regionalen Zusammenhang und in einen internationalen Kontext stellt.

In der mittelalterlichen Hansezeit gehörte der Ostseeraum zu den politisch und wirtschaftlich bedeutendsten Regionen Europas und der Welt. Dänemark und Schweden waren lange Zeit Mächte von europäischem Rang. Und St. Petersburg glänzte bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs als eine europäische Metropole.

Uns alle fasziniert die Idee, diesen Wirtschafts- und Lebensraum Ostsee wieder zu beleben. Es war Björn Engholm, der im Jahr 1987 - also vor dem Fall von Mauer und Eisernem Vorhang - seine Vision von einer Neuen Hanse verkündete. Vor zehn Jahren wurde der politische Wunsch Wirklichkeit. Der Untergang der kommunistischen Zwangssysteme in Mittel- und Osteuropa, die Aufnahme Schwedens und Finnlands in die Europäische Union ebenso wie ihre anstehende Erweiterung nach Osten haben den politischen Horizont erweitert. So wie die Geschichtsschreibung die Hanse als einen internationalen Städtebund und als Mittlerin zwischen Ost und West interpretiert, sehen wir die Ostsee wieder in ihrer verbindenden und großräumigen Dimension. Hier wächst buchstäblich und sichtbar zusammen, was zusammengehört - geografisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell.

Hinter dieser Entwicklung steht ein zentrales Motiv, das ich Sicherheitspolitik durch Annäherung nennen will. Wer sonst, wenn nicht die Parlamente und ihre Abgeordneten wären gefordert, diesen Auftrag zu erfüllen. Den Frieden zu bewahren und zu sichern, heißt vielleicht zuallererst, den Frieden zu erforschen, die vorhandenen Möglichkeiten der Frühwarnung und Konfliktprävention auszuloten. Folglich muss sich das politische Handeln auf fundierte wissenschaftliche Grundlagen stützen. In Schleswig-Holstein stehen uns hierfür Kompetenz und konzentriertes Wissen zur Verfügung. Ich spreche von unserem heutigen Gastgeber, dem Schleswig-Holsteinischen Institut für Friedenswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - kurz ich spreche von dem SCHIFF.

Ein Blick in den SCHIFF-Tätigkeitsbericht für 1999 macht deutlich, dass das Schleswig-Holsteinische Friedensforschungsinstitut und die Ostseeparlamentarier eng zusammenarbeiten. Ich zitiere:

Die Ostseeregion steht im Mittelpunkt des empirischen Bezugs der Forschungsarbeit am SCHIFF, ... vor allem in der Perspektive einer prozesshaften Gestaltung von Frieden in Europa. Welche Rolle kommt der Ostseeregion bei der Entfaltung neuer europäischer Friedensstrukturen zu und umgekehrt, wie wirken die Veränderungen in Europa auf die Ostseeregion und die Lebensbedingungen der Menschen in ihr zurück? Dabei wird gleichermaßen nach den Konfliktpotenzialen in der Ostseeregion selber gefragt, wie auch nach den Möglichkeiten, sie durch verstärkte grenzüberschreitend-regionale Kooperation ... zu verringern und einer konstruktiven Bearbeitung zuzuführen.

Die Parlamente der Ostseeanrainerstaaten sind an den wissenschaftlichen Erkenntnissen sehr interessiert. Erkenntnis allein reicht jedoch nicht aus. Es ist ebenso wichtig, diese umzusetzen, mit anderen Worten, politisch zu gestalten. Hieran anknüpfend will ich die Entwicklung und das Selbstverständnis der Ostseeparlamentarierkonferenz erläutern. Die grenzüberschreitende parlamentarische Zusammenarbeit, insbesondere mit dem Oblast Kaliningrad, wird ein weiterer Schwerpunkt meines Vortrages sein.

2. Ostseekooperation

Die Idee der Zusammenarbeit im Ostseeraum hat sich ursprünglich aus vielfältigen städtischen, kirchlichen, wirtschaftlichen, sozialen und privaten Kontakten entwickelt. Die politische Zusammenarbeit durch Begegnungen auf der Ebene der Parlamente und Regierungen ist eine weitere tragende Säule. In kürzester Zeit hat sich im Ostseeraum ein Netzwerk von parlamentarischen, staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen entwickelt. Die verschiedenen Akteure haben bei letztlich gleicher Zielsetzung jeder für sich einen eigenen Auftrag und ein eigenes Selbstverständnis, was ich am Beispiel der Ostseeparlamentarierkonferenz erläutern will:

2.1 Die Ostseeparlamentarierkonferenz

Nach dem Wegfall des Eisernen Vorhangs schufen die Parlamentarier aller Ostseeanrainerstaaten 1991 auf finnische Initiative zunächst die Ostseeparlamentarierkonferenz, ein Diskussionsforum. Die Konferenz hat sich zum Ziel gesetzt, durch enge politische Zusammenarbeit zu

Sicherheit und Stabilität im Ostseeraum beizutragen. Ihr hervorstechendes Merkmal ist, dass regionale und nationale Parlamente gleichberechtigt zusammenwirken. Das ist, soweit ich sehe, in ganz Europa und wohl auch darüber hinaus ohne Beispiel.

So kurz - ich wies eingangs darauf hin - eine Zeitspanne von zehn Jahren ist, sie reicht aus, um Erfahrungen zu sammeln, zu lernen und, wo es notwendig ist,

Entwicklungen zu präzisieren und auf ein Ziel hin zu fokussieren. In dem Zeitraum von zehn Jahren hat sich auch die Zusammenarbeit der Parlamente spürbar verändert. Waren zu Beginn das Ins-Gespräch-Kommen, die Kontakte, das Sich-Kennenlernen, der persönliche Kontakt unter den Parlamentariern Ziel, Inhalt und Zweck, so stehen heute konkrete und zielgerichtete politische Aktivitäten im Mittelpunkt. Aus dem ursprünglichen Diskussionsforum ist mit Verabschiedung einer Geschäftsordnung im vergangenen Jahr eine Arbeitsplattform geworden. Dieser Wandel, dieses neue Selbstverständnis der Ostseeparlamentarierkonferenz, spiegelt sich auch in dem neuen Namen der Konferenz wieder. Sie firmiert seither unter dem Kürzel BSPC, *Baltic Sea Parliamentary Conference*. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Implementierung der jährlich verabschiedeten Resolutionen, für die das politische Leitungsgremium der Konferenz, das Standing Committee, verantwortlich zeichnet. In diesem Gremium sind der Nordische Rat, die Baltischen Staaten, Polen, Russland und die Parlamente der norddeutschen Küstenländer (SH, MVP, HH, HB) sowie der Deutsche Bundestag vertreten.

Das Standing Committee übt die ihm übertragenen Aufgaben in enger Rückkopplung mit der Arbeitsebene der jeweiligen Parlamente aus, d.h., mit den zuständigen parlamentarischen Gremien, insbesondere den Europa- und den sonstigen Fachausschüssen. Dieser Ansatz unterstreicht zugleich die Notwendigkeit einer engen politischen und fachlichen Zusammenarbeit aller an der Ostseekooperation beteiligten deutschen Parlamente. Nur wenn wir mit einer Stimme sprechen, werden wir im Ostseeraum gehört.

Dass uns dies ganz gut gelingt, zeigt die jüngste Jahreskonferenz im September 2000 in Malmö. Zwei zentrale Punkte der in Malmö verabschiedeten Resolution sind auf eine gemeinsame Initiative der norddeutschen Ostseeanrainer und des Deutschen Bundestages zurückzuführen. Hierbei handelt es sich um die Forderung nach einer Intensivierung des Jugendaustausches und der Einrichtung einer Ostseejugendstiftung. Als Orientierung, vielleicht sogar als Keimzelle dieser Stiftung kann möglicherweise das schon bestehende Ostseejugendsekretariat in Kiel dienen, auf das die Malmö-Resolution ausdrücklich Bezug nimmt.

Eingebettet in den Bereich von Bildung und Nachwuchs ist auch die Forderung nach einer Internationalen Sommerakademie zum Thema "Die Ostseeregion im neuen Europa". Zu dieser Idee der Sommerakademie für junge Führungskräfte aus dem Ostseeraum hat das Schleswig-Holsteinische Institut für Friedenswissenschaften den Anstoß gegeben und der Konferenz eine entsprechende Ausarbeitung vorgelegt. Das sei, so der Vertreter des Nordischen Rates im Standing Committee, "eine fantastische Idee". Ich habe in der Zwischenzeit ein Schreiben an die Ministerpräsidentin gerichtet und sie in zweifacher Hinsicht um Unterstützung gebeten:

Einerseits die Förderung des Projektes in Gestalt von Stipendien seitens der schleswig-holsteinischen Wirtschaft im Initiativkreis Ostsee zu erörtern und andererseits in einer konzertierten Aktion von Landtag und Landesregierung dem Bundesaußenminister als dem derzeitigen Vorsitzenden des Ostseerates vorzuschlagen, dass der Ostseerat die Schirmherrschaft für das Projekt übernimmt.

Es ist unsere Absicht, dass hier - beginnend in Schleswig-Holstein - ein Ostseeprojekt vom Stapel laufen soll, das über Jahre angelegt und unabhängig vom jeweiligen Vorsitz im Ostseerat in den ganzen Ostseeraum hineinwirkt.

An beiden Beispielen wird deutlich, dass es inzwischen eine eigenständige parlamentarische Arbeit im Ostseeraum gibt. Nicht mehr nur Regierungshandeln begleiten, sondern selbständig und in eigener Regie Kooperationen und Projekte initiieren und so dem Zusammenwirken eine breite demokratische Legitimation zu verleihen - das sind unser Selbstverständnis und unser Auftrag.

Zurück zum Thema Sicherheit:

Durch die unterschiedlichen Lebensbedingungen im Ostseeraum, durch Armut und Arbeitslosigkeit entwickelt sich sozialer Sprengstoff, der die Sicherheit entscheidend gefährden kann. In den ehemals kommunistischen Ländern sind die Probleme am größten. Hier sind besonders alte Menschen, kinderreiche Familien, Menschen in der Landwirtschaft, im Bergbau und in der Textilindustrie von Armut betroffen.

Die Ostseeparlamentarier sind sich einig, dass die Länder im Übergang ihre Gesellschaftssysteme aus eigenem Antrieb verändern müssen. Unzureichende Produktivität, erhöhte Unfallzahlen am Arbeitsplatz und im Straßenverkehr, eine vergleichsweise niedrige Lebenserwartung, ungesunde Lebensgewohnheiten und teilweise unzureichende Fürsorge für Kinder signalisieren, dass ein verantwortungsvolles soziales Verhalten noch fehlt. Die Lösung dieser Probleme ist untrennbar mit dem Aufbau einer Zivilgesellschaft verbunden. Die Ostseeparlamentariertagung in Malmö hat folgerichtig beschlossen, ihre nächste Jahreskonferenz in Greifswald unter dieses Leitthema zu stellen. Die Vorarbeiten hierzu laufen. Das von mir in Auftrag gegebene und vom SCHIFF im Juni 2000 vorgelegte Gutachten zur Zivilgesellschaft in Kaliningrad ist schon jetzt eine wichtige Orientierung. Es ist vor allem wissenschaftlich qualifiziertes Material, das auch im Rahmen der Malmö-Konferenz internationale Beachtung gefunden hat.

3. Kaliningrad als Schwerpunktthema der BSPC

Die Einbindung Kaliningrads in das Netzwerk der Ostseezusammenarbeit ist zu einem zentralen politischen Thema geworden.

Mit der Erweiterung der EU nach Osten gewinnt ihre künftige gemeinsame Grenze mit der Russischen Föderation zunehmend an Bedeutung. Dem Kaliningrader Gebiet fällt dann aufgrund seiner geographischen Lage als russischer Exklave eine besondere Rolle zu - eine Rolle von politischer Bedeutung für die ganze Ostseeregion.

Für die russische Führung gilt Kaliningrad als Pilotregion für die Entwicklung einer regionalen Zusammenarbeit mit der EU. Die Europäische Union, die Russische Föderation und die Ostseeanrainerstaaten - insbesondere Polen und Litauen - suchen nach geeigneten Maßnahmen, um die Konsequenzen aus der

Enklavensituation aufzufangen und das immer größer werdende sozioökonomische Gefälle zu überbrücken.

Das Stichwort vom Baltic Schengen, das Für und Wider von Freihandels- und Sonderwirtschaftszonen sowie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität lassen erkennen, dass die Politik vor großen Herausforderungen steht. Gemeinsam sind Parlamente und Regierungen aufgefordert, Lösungen zu erarbeiten und den uns auf der Ebene der jeweiligen Zuständigkeit möglichen Beitrag zu ihrer Realisierung zu leisten. So sind es vor allem auch die regionalen Partnerschaften und die regionale Wirtschaftskooperation, die dazu beitragen, das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland ebenso wie die EU-Russland-Strategie mit Leben zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund verfolge ich aufmerksam die Haltung der russischen Zentralmacht gegenüber den regionalen Kooperationsmodellen. Der russische Präsident hat kurz nach seinem Amtsantritt neue Schritte zur Stärkung des Zentralstaates in Russland eingeleitet. Die Verwaltungsreform zielt darauf ab, die präsidiale Kontrolle über die Regionen zu verbessern. In den sieben abgegrenzten föderalen Bezirken soll je ein Präsidentenvertreter die Einhaltung föderaler Gesetze und die Umsetzung der Kreml-Dekrete sicherstellen.

Wie gewiss die meisten unter Ihnen, so warte auch ich gespannt auf die Ergebnisse der Wahlen in Kaliningrad.

Was wir können und was wir wollen ist, dass wir einen aktiven Beitrag zu einer stärkeren Einbindung Kaliningrads in die Ostseekooperation leisten. Als erstes und einziges Parlament ist der Schleswig-Holsteinische Landtag um die Aufnahme partnerschaftlicher Beziehungen mit der Gebietsduma von Kaliningrad gebeten worden. Das hat seinen Grund, genauer gesagt, mehrere Gründe:

Seit 1992 gibt es eine Städtepartnerschaft zwischen der Landeshauptstadt Kiel und der Stadt Kaliningrad, und im Februar 1999 hatte die Schleswig-Holsteinische Landesregierung mit der Gebietsverwaltung von Kaliningrad ein Kooperationsabkommen geschlossen. Damit waren bereits politische Rahmenbedingungen auf verschiedenen Ebenen vorbereitet, die im Januar dieses Jahres zur Unterzeichnung des Memorandums über parlamentarische Zusammenarbeit zwischen der Kaliningrader Gebietsduma und dem Schleswig-Holsteinischen Landtag geführt haben.

Die schnelle Einigung über die Inhalte des Memorandums war möglich, weil der Präsident der Kaliningrader Gebietsduma, Valerij Ustyugov, und ich bereits seit längerem im Standing Committee der Ostseeparlamentarierkonferenz zusammenarbeiten. Nicht zuletzt das in dem Gremium gewachsene Vertrauen und die persönlichen Kontakte haben den Weg für die Unterzeichnung des Memorandums geebnet.

Das Memorandum beschränkt sich bewusst auf parlamentspezifische Themen und somit auf das, was wir als Parlament zu leisten imstande sind. Im Vordergrund stehen die Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Konkret heißt dies die Festigung der staatlichen Institutionen, insbesondere der Gesetzgebungs-, Exekutiv- und Rechtspflegeorgane. Des weiteren wird

besonderes Gewicht auf die Modernisierung der Verwaltung, auf Schulungsprogramme für junge Politiker und die schon erwähnte Entwicklung einer Zivilgesellschaft gelegt.

Das parlamentarische Abkommen zwischen Schleswig-Holstein und Kaliningrad soll keine Sonderstellung und Sonderbeziehung mit Ausschließlichkeitscharakter einleiten. Vielmehr verstehe ich es als einen Beitrag zu dem Prozess der Vertrauensbildung in der Ostseeregion. Dieser ist eingebettet in das Netzwerk der interparlamentarischen Beziehungen in Gestalt der Ostseeparlamentarierkonferenz.

4. Ausblick

Damit schließt sich der Kreis von dem Institut für Friedenswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel über den Schleswig-Holsteinischen Landtag bis hin zur Ostseeparlamentarierkonferenz. Gemeinsam arbeiten wir an Sicherheit und Stabilität im Ostseeraum. Wir sind in den fünf oder zehn Jahren, die uns bisher zur Verfügung standen, ein gutes Stück vorangekommen.

Natürlich bin ich mir dabei bewusst, das die Aufgabe der Parlamente nicht die konkrete Aktion, die handlungsorientierte Umsetzung ist. Vielmehr geht es darum, Demokratie zu legitimieren, anzuregen und aufzufordern. Dieser Auftrag wird bisweilen missverstanden, denn Journalisten fragen gern nach den konkreten Erfolgen.

Zwei Bemerkungen will ich dazu machen. Weil die Ostseeparlamentarierkonferenz ein Gremium ist, in dem nationale und regionale Parlamente gleichberechtigt arbeiten, gilt das Konsensprinzip. Das ist eine Kultur, die es woanders nicht gibt. Wenn man Arbeitsergebnisse erreichen will, muss man überzeugen und sich abstimmen. Mit Druck und Mehrheitsentscheidungen ist da nichts zu machen.

Zweitens möchte ich anmerken: Man mag mit dem wertenden halb vollen und halb leeren Glas an jedes Ergebnis herangehen, aber eines scheint mir sicher zu sein: perspektivisch wird die Ostseeparlamentarierkonferenz in den nächsten ein bis zwei Jahrzehnten noch mehr als heute gebraucht werden. Sie ist das einzige parlamentarische Gremium im europäischen Erweiterungsprozess und damit in der europäischen Integration, das Mitgliedstaaten der EU, Noch-nicht-Mitgliedstaaten und wohl Nie-Mitgliedstaaten an einen Tisch bringt. Unter dem Aspekt Stabilität und Frieden im Zuge der osteuropäischen Erweiterung in Europa ist es gut zu wissen, dass wir ein Forum haben, in dem alle Repräsentanten der regionalen Ebene wie der nationalen Ebene an einem Tisch sitzen.

Darum ist die parlamentarische Dimension der Ostseekooperation notwendig: Wir müssen unsere Arbeit an unseren eigenen verfassungsrechtlichen Aufgaben und Forderungen messen. Wir laufen nicht von morgens bis abends mit dem Geldsack durch die Lande und verteilen Wohltaten über Gerechte und Ungerechte. Unsere Aufgabe ist es, Handlungsrahmen abzustecken, Legitimität

für Regierungshandeln, für Impulse zu geben, Brücken zu schlagen, Kooperation aufzubauen und eine Moderatorenrolle einzunehmen. Das ist unsere Aufgabe - nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Carl-Einar Stålvant (Forschungsdirektor der Södertörn Hochschule):

Zehn Jahre Ostseekooperation: Was wurde erreicht – was bleibt zu tun?

Wir haben im vergangenen Jahrzehnt – in den Worten des ehemaligen Vorsitzenden der Europäischen Kommission Jacques Delors - eine Beschleunigung der Geschichte erlebt, die das Gesicht Nordosteuropas grundlegend verändert hat. Was wurde erreicht? Diese Frage ist selbstverständlich zu umfassend und die Distanz noch zu gering, als dass wir heute eine vollständige Bilanz ziehen könnte. Dennoch versuche ich einige Thesen als Ausgangspunkt für weitere Beobachtungen und Analysen zu formulieren.

1.

Die Ostseeregion ist eine historisch gewachsene Region, in der Kontakte und Kooperationen in einer Intensität neu belebt wurden, die noch vor einer Dekade völlig undenkbar war.

Wie viele andere Forscher auch, hat William Wallace 1990 in seinem Essay "The Transformation of Western Europe" betont, dass es neben der geradlinigen Modernisierung und Integrationsdynamik in Europa andere historische Formationen gab, die von der Blockbildung and Großmachtpolitik bis zur Unkenntlichkeit überlagert waren. Als solche historische Großregionen hat er die Schwarzmeerregion, den Balkan, Milan Kunderas Mitteleuropa und auch Nordosteuropa oder den Ostseeraum identifiziert.¹ Die Epochenjahre 1989 bis 1991 bedeuteten unter anderem, dass die Geschichte zu einer lebendigen Kraft bei der Gestaltung der Gegenwart wurde.

Eine solche Geschichtsregion hat ihre eigenen Konturen und Charakteristika. Auch ist sie nicht nur von Zusammenarbeit und positiver Interdependenz geprägt, sondern auch von Konflikten, Krieg und Phasen der Entspannung. Die Periode des Eisernen Vorhangs war extrem in dem Sinne, dass die Abschirmungseffekte in allen Bereichen Felder des menschlichen Lebens sehr tiefgreifend waren. Das gilt auch für Nordeuropa, wo die Entspannung lange Zeit wesentlich schwächer ausgeprägt war als in Zentraleuropa. Das finnisch-russische Verhältnis war die einzige Ausnahme zu dieser Kontaktlosigkeit in Wirtschaft, Handel und im zwischenmenschlichen Bereich.

Professor Stefan Troebst hat in einem Vortrag im Rahmen eines früheren SCHIFF-Kolloquiums versucht, die Tauglichkeit und Bedeutung der Begriffe "Nordosteuropa", "Ostseeraum" oder - wie die Polen sagen - "Baltisches Europa" zu erläutern.² Einige Autoren wie Matti Klinge, David Kirby sowie der

1) Wallace, William (1990): The Transformation of Western Europe. London: Pinter.

2) Troebst, Stefan (1999): Rußland und die Ostseeregion. Nordosteuropa als historisch gewachsener Kooperationsraum, in: Christian Wellmann (Hrsg.), Kooperation und Konflikt in der Ostseeregion, Kiel: Landeszentrale für Politische Bildung, *Gegenwartsfragen* 81:11-21.

Berliner Osteuropahistoriker Klaus Zernack haben in ihren Arbeiten ein historisches Strukturverständnis benutzt, um das Berührungsfeld von nationaler und regionaler Geschichte zu verstehen. Troebst identifizierte sieben regional integrierende Epochen mit verschiedenen Akteurs- und Interessenkonstellationen und fügte noch eine achte Epoche hinzu, in der die arktische Komponente in den Vordergrund rückt. Dies scheint richtig und auch insofern zunehmend relevant zu sein, als die EU-Politik der Nördlichen Dimension heute eine führende Stellung im gesamten Nordosteuropa und eben auch für die Ostseeregion hat.

Die neue Ostseeregion ist ein Teil der neuen Architektur Europas nach dem Zusammenbruch des Blockdenkens. Die Wiedergeburt historisch gewachsener gemeinschaftlicher Verbindungen wurde seitdem zu einem wichtigen Faktor beim Aufbau neuer Beziehungen zwischen Staaten und Völkern. Dabei ist es keineswegs nur geistesgeschichtlich interessant festzustellen, wie und mit welcher Kraft die neuen Vorstellungen sich auf die Zusammenarbeit und die Kontakte auf beiden Seiten der Ostsee auswirken konnten. Es handelt sich um einen Wendepunkt zwischen den Generationen und ihren Erfahrungen. Geschichte beinhaltet ja nicht nur ein Verhältnis zur bewussten Vergangenheit sondern auch zu dem Teil der Realität, die vergessen wird.

Ein Beispiel mag diese Veränderungen verdeutlichen. Als der schwedische Regierungschef Olof Palme 1985 den SED-Parteivorsitzenden Erich Honecker in Stralsund traf, sprach dieser von den Möglichkeiten einer neuen Kooperation zwischen den beiden Staaten. Der Vorschlag war mit historischen und sentimentalen Erinnerungen an die Zeit schwedischer Großmacht und Herrschaft über Pommern untermauert. Palme – so wird berichtet – wurde ganz steif und hat seine Distanz gegenüber dieser Epoche und solchen Diskursen demonstriert. Natürlich gab es mehrere Gründe für eine solche skeptische Reaktion. Aber hier ist der Punkt, dass Palme sich gar nicht mit der vergangenen schwedischen Privilegien- und Bürgergesellschaft identifizierte, sondern mit dem zweiten schwedischen Modell - dem sozialdemokratisch-modernen Wohlfahrtsstaat. Aber schon wenig später entstanden ganz neue Anforderungen. Wir erlebten die deutsche Wiedervereinigung, die Wiederherstellung der baltischen Staaten und die Umwandlung der Sowjetunion zu einer verkleinerten aber demokratischen Russischen Föderation. Ergänzt um die fünf nordischen Staaten und Polen sind die Beziehungen aller dieser Staaten und Nationen von neuer Dynamik und Reichweite geprägt, die hinsichtlich Intensität und institutionellen Formen kein eindeutiges Vorbild hat.

Lassen sich in der jüngsten Geschichte der Region Schwerpunkte der Entwicklung finden? Sie zeigen sich, wenn man die folgende Periodisierung vornimmt:

Die Jahre 1989-92 können als die *Grundlegungsperiode* gelten: Es war die Zeit der Seminare und der Debatten um Ideen. Die Vielfalt von Ostseeidentitäten wurde anerkannt, neue Ordnungsprinzipien wurden für grenzüberschreitende Kontakte formuliert. Eine erste Generation von Ostseeakteuren tritt auf den Plan: neue Netzwerke und Aktionsgruppen (z.B. die Coalition Green Baltic) sowie öffentliche interregionale Initiativen auf verschiedenen nationalen,

regionalen und lokalen Ebenen. Es ist bemerkenswert wie Kultur und ein gemeinsames Kulturerbe zu einem Instrument und einer wichtigen Kraft für den Aufbau der Verbindungen werden. Beispiele dafür sind die *Ars Baltica* in Schleswig-Holstein sowie nationale und gemeinsame nordische Kulturzentren in den baltischen Staaten und später auch in St.-Peterburg. Ein Höhepunkt dieser Entwicklung war die Eröffnung eines baltischen Informationsbüros in Kopenhagen im Dezember 1990.

Konferenzen wie die in Kotka 1989 und die in Ronneby und Travemünde 1990 wurden zu Manifestationen von regionaler Identität und Handlungsfähigkeit. Die erste fand eigentlich über das Thema "Die neue Hanse" statt. Sie fiel jedoch zusammen mit einer Tagung zur Erinnerung an eine aus schwedischer Sicht glückliche Seeschlacht mit Russland vor 200 Jahren. Die zweite war eine hoch politische Zusammenkunft aller Anrainerstaaten zu Umweltfragen. Die dritte war eine Experteninitiative des Landes Schleswig-Holstein. Von hier ging die Idee des Ostseerates aus, der dann 1992 gegründet wurde.

Die Jahre 1993 - 95 markieren die *Aufbauphase*. Nach internationalem Druck folgte der Abzug der russischen Truppen aus dem Baltikum. Die baltischen Staaten wurden wieder in die internationalen Organisationen aufgenommen. Diese Periode war auch eine Blütezeit für die Möglichkeiten der nordischen Länder, nachbarschaftliche Beziehungen zu den baltischen Staaten zu entwickeln. Sie hatten wiederholt ihr Interesse an "nordischen Erfahrungen und Modellen" signalisiert. Der Abschluss einer Fülle von Übereinkommen in den Bereichen von Handel und Wirtschaft fungierte als Training auf dem Weg nach Europa und in die Internationalisierung der Ökonomie. Eine zweite Generation von Akteuren trat hervor: viele etablierte Institutionen und Unternehmen öffneten ein eigenes "Ostseefenster".

In den Jahre 1995 bis 1998 erfolgte die *Institutionalisierung der Ostseepolitik*. Sie war in fast allen Politikbereichen spürbar, aber sie erfolgte ohne ein festes und überschaubares Organisationsprinzip.³ Eine Vielfalt von interregionalen infrastrukturellen Kommunikations-, Transport- und Entwicklungsprojekten wurde ins Leben gerufen. Nicht zuletzt kamen auch zwei Megaprozesse auf die Tagesordnung der Ostseeregion: "Europäisierung" (EU) und transatlantische Annäherung (NATO/USA).

Seit 1999 beobachten wir eine allseitige *Konsolidierung* der Kooperationssektoren und *Normalisierung* der Kontakte. Deutschland hat im Jahr 2000 den Vorsitz im Ostseerat übernommen, Russland wird Mitte 2001 folgen. Die Tatsache, dass dort Programme, Fonds und Instrumente aller Art vorhanden sind, macht die Europäische Union zu einem potenten Akteur in Ostseeangelegenheiten. Die Nördliche Dimension ist als Metakonzept für verschiedene subregionale Prozesse in der Ostseeregion, in der Barentssee und in Nordwestrussland akzeptiert.

3) Joenniemi, Pertti & Stålvant, Carl-Einar (1995): *Baltic Sea Politics. Challenges and Achievements*. Stockholm: The Nordic Council, *Nord* 1995:35

2.

Unterschiedliche Antworten werden auf die Frage gegeben: Was geschah damals? Was macht die Region zu einem Projekt? Sind es Sicherheitsfragen, sind es Kultur und Religion, sind es wirtschaftliche Abhängigkeiten?

Es ist bezeichnend, dass erstmals ein Lübecker auf die neuen Zeiten aufmerksam gemacht hat, die für den Ostseeraum anbrachen. Der Vorschlag von Ministerpräsident Björn Engholm zur Schaffung einer Neuen Hanse – erstmals 1987 formuliert – fand Zustimmung und traf die Bedürfnisse, die sich vor einem Jahrzehnt immer stärker entwickelten. Sie wurden motiviert durch einen auffallenden Anstieg der Kontakte und der Zusammenarbeit weiter Kreise der Bevölkerungen. Die Landesregierung profilierte sich durch Kontakte mit allen Ostseeanrainern als Vertreter und Gesprächspartner für Deutschland. Um eine proaktive Politik zu unterstützen wurde eine "Denkfabrik" geschaffen, die viele bemerkungswerte Beiträge über die Einbindung Schleswig-Holsteins in den Ostseeraum publiziert hat. Die damals entwickelte Form, in der verschiedene Daten und Zusammenhänge präsentiert und graphisch visualisiert wurden, hat die Denkfabrik überlebt, wurde diese Darstellungsform doch in späteren Dokumentationen zur regionalen Entwicklung vielfach weiterverwendet.

Einer der Ausgangspunkte der Idee Björn Engholms für eine Neue Hanse war, dass sich für die Entwicklung von Politik und Gesellschaft mit dem Epochenwechsel Bedingungen herausbildeten, die den Primat des staatszentrierten Verständnisses kollektiven Handelns in Frage stellten. Ein zweiter Ausgangspunkt war die geographische Randlage der Ostseeregion ebenso wie Schleswig-Holsteins bei gleichzeitig sich verschärfender Konkurrenz zwischen verschiedenen Wachstumsgebieten in Europa. Eine dritte Ausgangsthese war, dass "unser Interesse" sich nicht mehr primär auf die politischen Verhältnisse zwischen den Staaten Europas, sondern auf die gesellschaftlichen Verhältnisse innerhalb der europäischen Nachbarländer richten muss.

Die Vision Engholms - und auch seiner Kollegen in Schleswig Holstein wie Gerd Walter und seiner Nachfolgerin Heidi Simonis - galt der Ostsee als einer offenen ökonomische Einheit ohne einseitige politischer Dominanz, sondern mit völkerverbindenden kulturellem Austausch. Das Plädoyer für die Aktivierung "*eines großen Fundus von Gemeinsamkeiten*" in Wirtschaft, Handel, infrastrukturellen Transportnetzen, Kultur und sozialem Bereich wurde durch viele wichtige Argumente untermauert:

"... Nordeuropa muss zusammenarbeiten, um sich in Wettbewerb mit anderen Wachstumszentren in Europa behaupten zu können. Die Region kommt für 20% des Welthandels auf, von denen 6% innerhalb der Region abgewickelt werden... Und was uns vor allem verbindet, das sind, soziologisch ausgedrückt, bestimmte gesellschaftliche Standards, bestimmte Temperamente und Sozialcharaktere, die nicht zuletzt Ausdruck der Lebensbedingungen hier oben im

Norden sind: der Landschaft, der Temperaturen, des Klimas, der maritimen Umgebung, der Besiedlungsformen."⁴

Der Weg von der Idee zu ihrer Verwirklichung war jedoch weit. Wenn man den Grad der Regionalisierung in der Ostseeregion um 1990 betrachtet, gab er nur sehr wenig Anlass zu Optimismus: Sicherheit, Ökonomie, Identitäten sowie institutionelle und administrative Bedingungen hatten in den jeweiligen Staaten andere Ausgangspunkte. Die funktionale und auf Konventionen beruhende Zusammenarbeit war auf Umwelt- und Fischereifragen begrenzt. Die mit diesen Fragen betrauten Institutionen hatten sich zwar recht positiv entwickelt - aber es ist bemerkenswert, dass die Dynamik der Ostseekooperation sich eben nicht auf der traditionellen Grundlage vertraglich geregelter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit (also auf der Basis exklusiver multilateraler und ratifizierter Konventionen) entwickelt hat, sondern andere Wege ging.

3.

Die Ostsee-Region mit ihren Kooperations-Netzwerken bildet eine Region mit vielfältigen Konturen.

In der von Vielfalt und "variabler Geometrie" geprägten Zusammenarbeit lässt sich zwar ein gemeinsamer Kernbereich identifizieren, aber eben auch mindestens fünf verschiedene Kombinationen von Funktion und Territorium:

1. Die oberste und umfassendste Ebene wird vom Ostseerat (CBSS) repräsentiert, das heißt von einem politisch definierten Kooperationszusammenhang, der theoretisch von Nuuk weit im Westen bis Wladiwostok fern im Osten reicht. Nur durch seinen Namen ist die Zuständigkeit des Rates räumlich ersichtlich eingeschränkt.
2. Auf einer anderen Grundlage funktioniert der Ostseeraum als transnationale Formation. Der Begriff drückt eine einschränkende Auffassung von Mitgliedschaft und Aufgaben aus. Das Fundament besteht aus etwa 70 Regionen und Provinzen auf der mittleren Ebene der nationalen politischen Organisation; ausgeschlossen sind die staatliche Ebene einerseits und die kommunale Ebene andererseits.
3. Die Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) reicht wiederum deutlich über das Mare Balticum hinaus und repräsentiert einen Großteil Nordeuropas. Als politische Institution hat sie einen gemischten Charakter. Teilnehmer sind Repräsentanten nationalstaatlicher Parlamente, der Länderparlamente föderaler Staaten und der Parlamente der autonomen Gebiete im Norden (Ålandinseln und die dänischen westnordischen Inseln). Ferner nehmen auch Mitglieder des Nordischen und des Baltischen Rates sowie des Europaparlaments teil.
4. Eine juristisch definierte Abgrenzung der Region liegt der Zusammenarbeit im Umweltbereich und der Arbeit der Helsinki-Kommission (HELCOM)

4) Engholm, Björn (1990): "Zukunftsregion Ostsee", in: Zusammenarbeit im Ostseeraum, hrsg. vom Landtag Schleswig Holstein.

zugrunde. Hier bildet die offene Ostsee und das Einzugsgebiet ihrer Zuflüsse den Bezugspunkt. Die Geographie der Flüsse hat einen großen Einfluss auf das politische Verständnis von relevanten Nachbarschaftskontakten in diesem Großraum gehabt. Seine Abgrenzung über die Zuflüsse ist auch historisch begründet. Sie stimmt mit der Geschichte der Großregion im 16. und 17. Jahrhundert überein. Damals, im Kampf um das "Mare Dominicum Baltici", waren die binnenländischen Wasserwege die wichtigsten Transportsysteme für Menschen und Güter. Einige Abkommen zu Fragen der regionalen Fischerei schließen auch den Öresund und die Dänischen Belte mit ein. Überhaupt ist bemerkenswert wie flexibel das Verständnis von Ostsee ist, wenn von der Zusammenarbeit in Bereichen wie Raumplanung und Infrastruktur gesprochen wird, in deren Rahmen notwendig ist, auch Bereiche jenseits der Wasserscheide zur Ostsee, etwa die Finnmark und die Kola-Halbinsel, einzubeziehen, wenn das Arbeitsfeld sinnvoll abgegrenzt werden soll.

5. Schließlich lassen sich noch subregionale Institutionen und eine besonders verdichtete Netzwerkbildung in einzelnen Teilen der Großregion identifizieren. Der Finnische Meerbusen (Finnland/Estland) und der Öresund (Dänemark/ Schweden) sind gute Beispiele für Prozesse transnationaler Integration, die von starken ökonomischen Wachstumsimpulsen angetrieben werden. Der Verkehr zwischen Tallinn und Helsinki weist seit einigen Jahren die höchsten Zuwachsraten in Nordeuropa auf. Mit dem neuen Hubschraubershuttle braucht man nur noch 17 Minuten, um von Stadtmitte zu Stadtmitte zu gelangen.

4.

In der Ostseeregion haben sich schrittweise eine Reihe von Koordinationsmechanismen entwickelt und eine Institutionalisierung auf Regierungsebene gefunden.

Die Ostseezusammenarbeit ist in der Regel dezentralisiert, von unten aufgebaut und hat keinen gemeinsamen Fahrplan. Vielleicht kann man eine Abfolge oder Stufenfolge von Koordinierungsmechanismen erkennen.

1. Die Existenz konvergierender Problemauffassungen und eines wechselseitigen Bedürfnisses sind wichtige Voraussetzungen, damit sich eine Kooperationskultur entwickelt. Diese Grundlage ist vor allem in Aktionsplänen für Umwelt- und Infrastrukturfragen gegeben, wo technisch-wissenschaftliche Prämissen und Argumente einen starken Einfluss haben.
2. Die vielen gesellschaftlichen und persönlichen Kontakte können spontan entstehen und setzen keine ordnungspolitisch relevanten Entscheidungen voraus. Oft sind sie aber von instrumentellen Überlegungen und kollektiver Willensbildung abhängig. Eine wichtige Koordinationsstruktur bildet die Institution der Städtepartnerschaft. Freundschaftsabkommen bilden heute ein dichtes Netz von Verbindungen zwischen Städten und Regionen. Ein erstes Übereinkommen führt oft zu einem zweiten und eine gewisse Eigendynamik entsteht. In einer vom SCHIFF publizierten Studie konnten wir mehr als 3500 formalisierte Verbindungen zwischen befreundeten Partnern

- im Ostseegebiet registrieren.⁵ Von diesen sind etwa 30% erst nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Blocks entstanden. Eine Stadt wie Kaipeda in Litauen hatte vor 1989 nur einen einzigen Kontakt nach außen – und zwar mit Rostock. Heute ist Klaipeda eine Stadt in der Welt Verbindungen zu mehr als fünfzehn Partner- und Freundschaftsstädten auch auf anderen Kontinenten. Solche Netzwerke funktionieren als Kanäle der Kommunikation über neue Ideen und Vorhaben.
3. Neue Formen entstehen, wenn diese Netzwerke sich zu Organisationen mit Statuten, Beiträgen, Sekretariaten und Aktionsprogrammen verfestigen und als für die Mitglieder agierendes Subjekt auftreten. Gute Beispiele dafür sind das Zusammenwirken der Städte (in der UBC), der größten Inseln (in der Seven Islands Initiative) und der Subregionen der Anrainerstaaten (in der BSSSC).
 4. Die Institutionalisierung der Regierungskontakte ist ebenfalls durch Vielfalt geprägt. Sie entwickeln sich dezentral Muster und funktionieren ohne feste oder hierarchisch geordnete Koordinationsstellen. Vielleicht sollte man am besten von einem System von Transregierungsgremien sprechen, in dem Fachministerien ihre eigene Autonomie entwickeln. Mit einer großen Ausnahme, den Verteidigungsministerien, sind alle bedeutenden Arbeitsfelder nationaler Regierungen an der Ostseekooperation beteiligt.⁶
 5. An oberster Stelle in der kaum sichtbaren Hierarchie steht der Ostseerat (CBSS). Er wurde 1992 von der Außenministerkonferenz in Kopenhagen auf deutsch-dänische Initiative hin gegründet. Dieser Akt sollte eine "flexible Antwort auf eine neue politische Situation" sein. Die Grundlage ist eine politische Deklaration, nicht etwa ein ratifizierungsbedürftiges Dokument. Auf Minister- und Gipfeltreffen werden die Leitlinien und Prioritäten der Zusammenarbeit auf Regierungsebene festgelegt. Das Mandat des Ostseerates ist allerdings recht eingeschränkt: Er soll "Orientierungshilfen geben und als Forum der allgemeinen Abstimmung zwischen Teilnehmerstaaten und mit anderen internationalen Organisationen dienen." Die zehn Anrainerstaaten sowie die Europäische Kommission haben die Dokumente unterschrieben. Später ist noch Island als vollwertiges Mitglied hinzugestoßen. Deutschland hatte in dieser Frage zunächst andere Vorstellungen, hat dann aber die nordischen Argumente akzeptiert. Weißrussland wartet seit langem auf eine Aufnahme – und wird angesichts seiner heutigen Politik wohl auch noch lange weiter warten müssen.⁷ Viele Länder haben beim Ostseerat Beobachterstatus.

5) Johansson, Torbjörn & Stålvant, Carl-Einar (1998): Twin City Relationships: A Code for Neighbourhood Co-operation in the Baltic Sea Area?; in: Christian Wellmann (ed.): From Town to Town. Hamburg: Lit Verlag, *Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft* 8: 141ff.

6) Der schwedische Verteidigungsminister kündigte allerdings im November 2000 an, mit seinen Ostsee-Kollegen im Jahre 2001 eine Konferenz zum Thema Krisenprävention und Zusammenarbeit bei Rettungseinsätzen abzuhalten.

7) Der neu errichtete Sitz der Union von Russland und Weißrussland könnte letzteres allerdings dazu animieren, ebenfalls den Ostseeanrainerstatus für sich zu reklamieren – das Gebäude

Die Arbeit des Ostseerates wird in drei Arbeitsgruppen - Unterstützung demokratischer Institutionen; Wirtschaftliche Zusammenarbeit; Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz - sowie vor allem im Ausschuss Hoher Beamter (AHB) geleistet. Entscheidungen erfolgen einstimmig, man arbeitet also konsensorientiert. Seit 1998 existiert in Stockholm ein koordinierendes Sekretariat, das sich neben organisatorischer und inhaltlicher Arbeit auch um die Öffentlichkeitsarbeit kümmert. Anfang 1999 erhielt es offiziell den Status einer internationalen Organisation. Ein Instrument, das in Zusammenhang mit der Frage von Minderheitenrechten in Lettland und Estland entstand, ist der "Kommissar des Ostseerates für demokratische Institutionen und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören" mit Sitz in Kopenhagen.⁸

5.

Die Intensität und Reichweite der verbindenden und koordinierenden Elemente in der Ostsee-Region erfüllen zwischenzeitlich die Kriterien einer postmodernen politischen Ordnung – wie es heute in der Forschung genannt wird. Das heißt, die Kooperations- und Herrschaftsbeziehungen in der Region beruhen vielfach nicht auf staatlich-politischer Organisation und Autorität, sondern sind von der Idee des unmittelbaren transnationalen Agierens von Nichtregierungsorganisationen, Gruppen des städtischen Bürgertums sowie substaatlichen Verwaltungseinheiten wie Regionen und Kommunen getragen.

Der akademische Diskurs, der über diese Fragen und die hinter ihnen stehende Entwicklung geführt wird, ist zu umfangreich und komplex, um ihn hier nachzeichnen und diskutieren zu können. Kurz gefasst können die Schulen nach zwei Grundpositionen unterschieden werden. Die eine untersucht den Einfluss von Ideen auf die Politik. Die andere untersucht die maßgeblichen Agenten politischen Handelns.

Regionenbildung kommt durch die Tatsache zustande, dass Menschen beginnen, in neuer Weise miteinander über politische Handlungsspielsräume zu sprechen, nachzudenken und entsprechend zu handeln und auf diese Weise neue Realitäten schaffen. Einige unterschiedliche Gedankenstränge oder Diskurse verbinden sich und gelangen auf die politische Tagesordnung und bereiten den Weg, um etablierte Wahrheiten über gesellschaftliche Organisation in Frage zu stellen. Ein Faktor war dabei die allgemeine Unterstützung für ein Europa der Regionen. Verschiedene Entwicklungen in Europa und in einzelnen Staaten haben zu einer Schwächung der Rolle des Zentralstaates und zu einer Stärkung

befindet sich nämlich in St. Petersburg. Spätestens wenn die Union eine stärkere internationale Anerkennung erfährt, Gesandte empfängt usw. wäre das auch wohl der Fall. Vorerst bleibt Weißrussland allerdings im Schatten und wird lediglich zu einigen Projekten im VASAB-Rahmen sowie zu gewissen Gesprächsrunden über transeuropäische Energie- und Verkehrsfragen zugelassen.

8) Auf dem Treffen des Ministerrats im Juni 2000 in Bergen wurde das Mandat des Kommissars allerdings eingeschränkt und die Bezeichnung auf "Kommissar für demokratische Entwicklung" verkürzt.

der Rolle der regionalen, lokalen und supranationalen Ebenen des Regierens geführt. Die Infragestellung der politischen Identität wurde ein zweites Thema. Warum soll eine Person an einen schwächer werdenden Staat und seine Ideologie gebunden bleiben, wenn dieser nicht in der Lage ist, die erwarteten Leistungen zu erbringen. Welche Möglichkeiten kollektiver Identifikation und der Restrukturierung wirtschaftlicher und politischer Beziehungen jenseits der Alternativen Nation oder Region wären möglich? Ist es denkbar, dass Menschen überlappende politische Identitäten ausbilden und sich mit unterschiedlichen Herrschaftsgebilden statt nur mit einem einzigen exklusiven identifizieren?

Wie oben erwähnt, wurden tatsächlich alternative politische Formen gefunden. Das dominierende Muster aus der Zeit der Blöcke mit der begrenzten und formalisierten Zusammenarbeit zwischen nationalen Regierungen wurde durch Prozesse von unten herausgefordert. Netzwerke der Städte, transregionale Formierungen auf der subregionalen oder Länderebene entstanden parallel zur Belebung der Zusammenarbeit zwischen den nordischen und den baltischen Staaten. Die angestrebte Ostseeregion wurde von einer aufmerksamen Öffentlichkeit unterstützt, die sich ebenfalls in transnationalen Netzwerken organisierte. Ich möchte mich hier auf eine knappe Anmerkung beschränken: Die Politiker Schleswig-Holsteins, die vor zehn Jahren den neuen Kurs entwickelt haben, können mit Fug und Recht – wissentlich oder unwissentlich – als aktiv gestaltende Repräsentanten dieser Postmoderne bezeichnet werden.

6.

Ostseekooperation ist ein Mittel, angesichts von Wettbewerb und Rivalität im internationalen System die regionale Stabilität zu erhöhen.

Welche Rolle die Ostseekooperation in sicherheitspolitischer Hinsicht spielen soll, ist umstritten. Man sollte jedoch nicht die offiziellen Aufgaben und die konkrete Arbeit des Ostseerates mit ihren Auswirkungen auf die Gestaltung der sicherheitspolitischen Gegebenheiten verwechseln.

Die regionale sicherheitspolitische Konstellation ist nicht statisch, sondern wurde durch zahlreiche hoch politische Initiativen und Maßnahmen beeinflusst, auch wenn sie im Kern jene von 1991 geblieben ist. Die wichtigsten Anstöße der letzten Jahre waren die Erweiterung der NATO um Polen (die in ihrer um Defensivität bemühten Ausgestaltung wahrscheinlich von den Vorbehalten beeinflusst wurde, die Dänemark und Norwegen mit ihrer eigenen NATO-Mitgliedschaft verbunden haben), die Baltisch-Amerikanische Charta, die Gründungsakte Russland-NATO, das finnische und schwedische Engagement für die Petersberger Aufgaben im Rahmen der EU (allerdings unter Ausschluss von Verteidigungszusammenarbeit), die Partnerschaft für den Frieden sowie Jelzins Vorschlag russischer Sicherheitsgarantien für die baltischen Staaten.

Die Ostseeregion ist weiterhin eine Zone, in der verschiedene Konzepte von Sicherheit koexistieren. Dabei ist auch nach US-amerikanischer Auffassung die Allianzfreiheit der vormals neutralen Staaten ein stabilisierendes Element. Alle Versuche, den Ostseerat explizit zu einem sicherheitspolitischen Forum zu machen, sind abgelehnt worden. Weder Deutschland noch die nordischen Staaten wünschen einen "regionalen Tisch". Polen und die baltischen Staaten haben ur-

sprünglich eher solche Ideen formuliert. Heute aber fürchten die Balten, dass solche Überlegungen ihr Hauptziel, Mitglieder der NATO zu werden, untergraben könnten.

Dennoch besteht ein auch sicherheitspolitisch wichtiges Moment der Ostseekooperation und des Ostseerates in der Möglichkeit, eng mit Russland zusammenzuarbeiten. Die Einbeziehung Russlands in eine enge Wirtschaftskooperation sowie die Beteiligung der nordischen Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island schaffen nicht nur neue Möglichkeiten für Handel und Unternehmen, sondern auch für die Erhöhung regionaler Stabilität.

Der ehemalige schleswig-holsteinische Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, Gerd Walter, hat die für die Ostseekooperation zentralen Aspekte zusammengefasst:

"Sie produziert Identität jenseits nationaler Befangenheit und stellt eine Klammer zwischen Staaten unterschiedlicher Zugehörigkeit dar. Sie bietet die Möglichkeit der Kooperation, wo Integration noch nicht geht und entlastet damit den EU-Beitrittsdruck. Sie dient der wirtschaftlichen und demokratischen Transformation der östlichen Anrainerstaaten und trägt durch alle diese Aspekte als friedensstiftende und stabilitätsfördernde Kraft zur weiteren Entwicklung der gesamten Region bei."⁹

Ergänzend ist auf den offiziellen Standpunkt Finnlands und Schwedens zu verweisen, demzufolge ein Beitritt zur Europäischen Union, ja schon der Vorbeitrittsprozess, eine Stärkung von Sicherheit und Stabilität bedeute.

Die sicherheitspolitische Stabilität wird durch weitere Faktoren untermauert. In der Ostseeregion koexistieren eine ganze Reihe von bi- und multilateralen Arrangements, die keineswegs alle Mitglieder des Ostseerates gleichermaßen einbeziehen und betreffen, während einige sehr wohl auch Akteure von außerhalb der Region einschließen, etwa Großbritannien, Frankreich und die USA. Diese Arrangements bilden keine kohärente Einheit, ergeben aber ein Muster von sich wechselseitig überlappenden Kooperationszusammenhängen. Solche "variable Geometrie" erinnert an das pluralistische Argument zur Begründung von Demokratie: Die Möglichkeit, dass alle Sichtweisen sich artikulieren können, ist stabilitätsfördernd. Im Rahmen der engeren Zusammenarbeit zwischen den nordischen und den baltischen Staaten – ursprünglich bekannt als "3+5-Kooperation", seit diesem Herbst jedoch als "Gruppe der 8" bezeichnet – kommen eine Reihe von Instrumenten für den Transfer von militärischer Kompetenz zur Anwendung. Die acht arbeiten beim Peace Keeping, in Ausbildungsfragen und bei gewissen Manövern zusammen. In Tartu wurde mit Unterstützung nordischer Staaten eine Baltische Militärakademie gegründet. Solche Stärkung baltischer Institutionen soll das Machtgefälle gegenüber Russland ausgleichen, was nicht zuletzt in psychologischer Hinsicht zur sicherheitspolitischen Stabilisierung beiträgt.

9) The Second Conference on Baltic Sea States' Subregional Co-operation, Travemünde 1994.

7.

Neben der "harten" Sicherheit bildet aber auch die "weiche" Sicherheit ein wichtiges Element für eine regionalisierte Stabilitätspolitik.

Im Rahmen der europäischen Politik zur Unterstützung von Wirtschaftsentwicklung und Demokratisierung in den Transformationsländern existieren auch in der Ostseeregion viele Initiativen, die wechselnd als Kooperation im Bereich "weicher Sicherheit" (soft security), der "Sicherheit für den Bürger" (civic security) oder gelegentlich auch der "zivilen Sicherheit" (civil security) bezeichnet werden.

Dem Begriff der "weichen Sicherheit" liegt ein erweitertes Verständnis von Sicherheit zu Grunde. Vorrangig geht es um die Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher ziviler Sicherheitsorgane und Hilfswerke wie Zoll, Polizei, Grenzschutz, Rettungsorganisationen, Katastrophenschutzeinrichtungen. Die Bemühungen sind mehrfach motiviert: verbesserte Reaktionsmöglichkeiten bei Unglücksfällen, Ausbau von Rechtsstaatlichkeit, Verstärkung der Kompetenz ziviler Behörden, verbesserte Grenzkontrolle sowie Entwicklung einer Einwanderungs- und Asylpolitik der EU-Kandidatenländer im Hinblick auf den Beitritt auch zum Schengen-Abkommen.

Im Rahmen des Ostseerates kommt dem Kooperationsfeld der "weichen/civic" Sicherheit eine besondere Bedeutung zu. So haben die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Rates bei ihrem ersten Gipfeltreffen im Mai 1996 beschlossen, eine Task Force zur Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität einzurichten. Die Task Force, die direkt den Regierungschefs untersteht, hat mittlerweile ein flächendeckendes Informationsnetz aufgebaut und koordinierte z.B. Zugriffsaktionen gegen Autoschmuggler.

Allgemein geht man davon aus, dass solche Kooperation zwischen den zuständigen Behörden effizienzsteigernd und vertrauensbildend wirkt. Gegenwärtig hat Russland den Vorsitz im Barentsrat inne. Dem Vernehmen nach geht damit einher, dass (a) neue und junge Leute die Zusammenkünfte effektiver leiten und (b) die verschiedenen russischen Zoll- und Grenzbehörden – es soll etwa acht selbständige Organisationen geben – durch ihre Partner angeregt werden, sich zu modernisieren und zu reorganisieren.

8.

Die EU-Perspektive verändert die Basis für regionale Kooperationen.

Die Ostseeregion hat sich seit 1995 erheblich verändert: Finnland und Schweden sind der EU beigetreten, Norwegen und Island sind Teil des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), Polen und die baltischen Staaten haben mit der EU Assoziierungsabkommen geschlossen und Russland hat ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet. Der Ostseerat und alle Anrainerstaaten unterstützen offiziell den EU-Beitritt der vier Kandidatenländer aus der Region.

Die anstehende Erweiterung hat Konsequenzen: Die Ostsee wird durch sie beinahe zu einem Binnenmeer der EU, und Russland bleibt der einzige Staat der Region, der nicht einem vergleichbaren Wirtschafts- und Handelsregime unter-

liegt. Alle Staaten außer Russland werden – analog zu Zeiten der Hanse – eine umfassend vereinheitlichte Rechtsordnung aufweisen. Das Handelsregime und der Binnenmarkt wird alle EU-Mitglieder und die EWR-Länder Norwegen und Island einschließen. Auch in Ostseeangelegenheiten müssen die dann acht EU-Staaten der Region erst untereinander einen Konsens finden, bevor sie mit Russland verhandeln. Schon heute gilt das im Prinzip für Umwelt- und Fischereiangelegenheiten. Im gleichen Maß, wie die Integration im Rahmen der EU vertieft wird, diese also ihre Zuständigkeiten ausweitet, nimmt für die Mitgliedsstaaten die Notwendigkeit zu, sich untereinander zu koordinieren.

Eine solche Situation vereinter politischer Bindung und rechtlicher Verpflichtung praktisch aller Länder der Region wäre eine für die Ostseeregion historisch neue Bedingung. Man sollte allerdings nicht glauben, dass die Entwicklung in diese Richtung einfach und gradlinig verlaufen wird. Erstens werden derzeit verstärkt Argumente für eine abgestufte Integration und eine Zusammenarbeit in verschiedenen Geschwindigkeiten vorgetragen. Das Modell eines inneren Kreises von Ländern intensiverer Integration ist jedoch in den kleineren Staaten wenig beliebt. Zweitens kann die Frage des EU-Beitritts der Kandidatenländer neue Komplikationen innerhalb des nordischen Lagers und auch zwischen den Balten und Polen hervorrufen. Die meisten Beobachter stimmen darin überein, dass Finnland sich als "EU-Musterknabe" profiliert, während Dänemark und Schweden hinsichtlich einiger Vergemeinschaftungsfelder, Sicherheitsfragen und Währungsunion eingeschlossen, nach Hintertüren, Ausnahmeregelungen und Vorbehaltsklauseln Ausschau halten. Der Einschluss Polens in die gemeinschaftliche Agrarpolitik ist ausgesprochen knifflig und könnte bremsend wirken. Es wäre nicht überraschend, wenn die baltischen Staaten dem Muster Finnlands folgten, während Schweden und Dänemark ihren EU-Skeptizismus weiter entwickeln. Das könnte zu einer Schwächung der Rolle des Nordens in der Ostseezusammenarbeit führen. Drittens wissen wir nicht, ob am Ende die drei baltischen Staaten gleichzeitig der EU beitreten werden oder ob Estland den beiden anderen vorangeht.

9.

Mit der Ostseekooperation existiert ein Mechanismus, der geeignet ist, bestehende Probleme in einen neuen Kontext zu stellen, damit ihre Bedeutung zu verändern und somit die Voraussetzungen für eine Problemlösung zu verbessern.

Die Ostseekooperation bietet viele gute Beispiele dafür, dass mit ihrer Hilfe bilaterale Probleme und Spannungen bearbeitet werden konnten: Estland und Russland haben Schwierigkeiten einen Dialog zu führen, aber mit Beteiligung Finnlands geht es leichter. Die Beteiligung Kaliningrads an den Ostseenetzwerken ist durch die Schaffung der Euroregion Baltika erleichtert. Die Nördliche Dimension der Europäischen Union fungiert jetzt auch als Forum für Gespräche über die zukünftigen Beziehungen zu Kaliningrad, das in Sicht der russischen Seite zur "Pilotregion" für gutnachbarliche Zusammenarbeit werden soll.

Die Ostseekooperation wird meines Erachtens unbeschadet mancher Schwierigkeiten auch nach der EU-Erweiterung Bestand haben. Eine schrittweise Verstär-

kung von Koordinations- und Leitungsvermögen ist aber wohl nötig. In diesem Jahr sind die Strukturen des Ostseerates um ein Segment für Energiefragen verstärkt worden. Umweltfragen sind aktuell; und weil die Beziehungen zwischen dem Prozess Agenda Baltic 21 und der Arbeit der Helsinki-Kommission in letzter Zeit sehr kompliziert geworden sind und konkurrierende schwedische und finnische Initiativen sich wechselseitig blockiert und zu einem jahrelangen Stillstand geführt haben, könnte das Eingreifen einer dritten Partei neue Handlungsmöglichkeiten schaffen.¹⁰ Die deutsche Präsidentschaft ist deutlich an Fragen von Bildung und Ausbildung interessiert. Auf Dauer wird man sich kaum nur mit der Eurofakultät begnügen können. Zum Beispiel gibt es viele gute Initiativen zu Verbesserung von Ausbildung und zur Einführung gemeinsamer Curricula. Schließlich gibt es Anzeichen dafür, dass der Ostseerat eine aktivere Rolle bei der Umsetzung der Nördlichen Dimension der EU sucht.

Wenn eine breite Osterweiterung wirklich zu Stande kommt, wäre meines Erachtens der EU-Rat völlig überlastet. Aus Brüsseler Sicht müssen neue Formen gefunden werden, damit natürlich und historisch zusammengewachsene Aufgaben in einer funktionellen Weise gelöst werden können. Die in einem Jahrzehnt Ostseekooperation gesammelten Erfahrungen sind dann eine Stärke. Wenn das Tempo der EU-Erweiterung sich aber doch noch einmal verlangsamt und die Kandidatenländer in der Vorhalle bleiben, sei es angesichts der Herausforderungen und Kosten des Wiederaufbaus auf dem Balken / in Serbien, sei es aus EU-internen politischen Gründen, wird der Bedarf nach einer Verstärkung der Zuständigkeiten und der Handlungsfähigkeit des Ostseerates und insgesamt der Strukturen der Ostseekooperation erst recht wachsen.

10) Im November 2000 wurde der Vorschlag umgesetzt, das Sekretariat der Agenda Baltic 21 in eine Abteilung des Internationalen Sekretariats des Ostseerates zu überführen.