

S C H I F F

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel

SCHIFF-texte

Nr. 75

Die Ostsee-Parlamentarierkonferenz und ihre Weiterentwicklung

mit Beiträgen von
Jürgen Schöning und Manfred Ritzek

SCHIFF-texte sind Veröffentlichungen des *SCHIFF/SHIP*. Sie werden jedoch von den Autorinnen und Autoren verantwortet und stellen – soweit nicht anders vermerkt – keine Äußerungen des Instituts oder seiner Gremien dar.

© bei den AutorInnen

ISSN 0948-1869

Kiel, Dezember 2004

The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research
at the Christian-Albrechts-University Kiel

S H I P

S C H I F F

Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität Kiel

Kaiserstr. 2 D-24143 Kiel,
Tel.: +49 - (0)431 / 880-6330, Fax: +49 - (0)431 / 880-6333
e-mail: schiff@schiff.uni-kiel.de
<http://www.schiff.uni-kiel.de/>

The Schleswig-Holstein Institute for Peace Research
at the Christian-Albrechts-University Kiel

S H I P

Jürgen Schöning*

Die Ostseeparlamentarierkonferenz auf dem Weg zur parlamentarischen Dimension des Ostseerates?

Vortrag beim
29. SCHIFF-Kolloquium zu Kooperation und Konflikt in der Ostseeregion
Kiel, 30. November 2004

1. Einleitung

Eigentlich müsste unser Gastgeber die Einladung zu dem heutigen SCHIFF-Kolloquium mit einem leuchtenden Aufkleber versehen haben:

"Warnung – sprödes Thema, schwer verdauliche Kost!"

Die parlamentarische Dimension – was ist das? Parlamentarische Dimension, braucht man so etwas?

Eigentlich nicht, oder?

Wer von der parlamentarischen Dimension der Zusammenarbeit im Ostseeraum noch nie etwas gehört hat, lebt nicht schlechter. Und niemand muss sich genieren, wenn ihm dazu nichts einfällt. Außer vielleicht der Referent des heutigen Abends.

Aber: Den Menschen, den Bürgerinnen und Bürgern in Kiew, Vilnius, in Riga und selbst in Moskau fallen schon die Parlamente ein, wenn es gilt, für saubere Wahlen und faire Ergebnisse zu demonstrieren. Sie zogen auch vor 15 Jahren vor die Parlamentsgebäude, als es bei den großen Umbrüchen zu Beginn der 90er-Jahre galt, Bürgerrechte, Grundfreiheiten und demokratische Partizipation gegen die restaurative Staatsmacht zu verteidigen. Sie zogen zu ihren Parlamenten, scharten sich um sie, schützten sie.

Sicher – das hat mit Symbolik zu tun. Aber es bedeutet mehr. Das Parlament ist von allen Verfassungsorganen am engsten *mit dem dynamischen Prinzip der Demokratie* verbunden. Es ist das Organ, das das Volk zu vertreten hat: Für den Staat zu handeln, sind *alle* Staatsorgane verpflichtet. Das Volk zu vertreten, ist nur *einem* einzigen Verfassungsorgan aufgegeben – dem Parlament.

Daran erinnern sich Menschen vorwiegend nur in Krisenzeiten. Ansonsten ist es mit den Parlamenten nicht anders als mit den Atomkraftwerken. Einige von Ihnen

*) **Dr. Jürgen Schöning** ist Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Der Autor hat die parlamentarische Zusammenarbeit in der Ostseeregion seit der ersten Konferenz der Ostseeparlamente 1991 in Helsinki aktiv mitgestaltet und war Teilnehmer aller 13 bisherigen Ostseeparlamentarierkonferenzen.

kennen sicher den ganz witzigen Aufkleber aus den 80er-Jahren: "Warum Kernkraftwerke – bei uns kommt der Strom aus der Steckdose."

2. Ein Blick auf die Anfänge

Wo liegen die Wurzeln der parlamentarischen Zusammenarbeit im Ostseeraum?

Vor 15 Jahren hatte der damalige finnische Reichstagspräsident *Kalevi Sorsa* alle Parlamente des Ostseeraumes zu einer Konferenz nach Helsinki eingeladen. Seine Idee kleidete er in eine *Frage*: Können die Parlamente des Ostseeraumes einen Beitrag dazu leisten, dass diese Region nach dem Fall von Grenzen, Mauern und Stacheldraht wieder zusammenwächst? Schon damals klang es mit, dass man diesen wichtigen Auftrag nicht allein den Regierungen überlassen könnte, sollte, wollte. Das war weniger Ausdruck von Abgrenzung und Konkurrenzdenken, sondern ein *komplementärer Ansatz*, wie er auch in der Präambel der BSPC in den Worten zum Ausdruck kommt: "endowing them (i.e. the governments) with *additional* democratic legitimacy and parliamentary authority".

Man wollte also *zusammenarbeiten*. Es war eine Aufbruchstimmung. Man empfand, dass etwas wieder zusammenwachsen sollte, was zusammengehört – die historisch gewachsene Ostseeregion. Das Björn-Engholm-Wort von der "*Neuen Hanse*" wurde oft und gern im Munde geführt. Und keineswegs nur von deutschen Teilnehmern.

Der *parlamentarische* Beitrag wurde zuallererst darin gesehen, dass man sich kennen lernte, ins Gespräch kam. Ins Gespräch kam vor allem mit Politikern aus den Staaten des vormals kommunistischen Herrschaftsbereiches. Wissenstransfer, Erfahrungs- und Lernprozesse über demokratische und parlamentarische Verfahren standen am Beginn.

Und als immer wieder hervorgehobenes Ziel: *Russland* einzubinden, die Russen mitzunehmen, gerade weil sie zu Beginn der 90er-Jahre im Abseits standen, gemieden und in den Konferenzen teils offen angefeindet vor allem von den Vertretern der Baltischen Staaten. Die Delegierten saßen – ich sage es mit Thomas Mann – am "schlechten Russentisch", misstrauisch beäugt und selber voller Misstrauen. Das hat sich inzwischen grundlegend geändert, weil man sich kennen gelernt hat, miteinander ins Gespräch gekommen ist. Die persönliche Begegnung, Vertrauen und Vertrautheit sind in der internationalen Arbeit fast das Wichtigste. Wichtiger jedenfalls als alle formalen Kooperationsansätze. Aber das allein trägt auch nicht. Man muss wissen, was man will, wohin der Weg führen soll. Kooperation ist kein Wert an sich, sie braucht Finalität, anderenfalls ergibt sich kein Mehrwert – außer vielleicht, dass aus *Small Talks* "*Big Talks*" werden.

Der notwendige öffentliche Diskurs über politische Schwerpunkte und Ziele, Mittler- und Öffentlichkeitsfunktion – das sind Attribute, die ein modernes Verfassungsverständnis dem *Parlament* zuweist. So betrachtet, begann damals, zu Beginn der 90er-Jahre, ohne Zweifel die *parlamentarische Dimension* der Ostseekooperation. Sie organisierte sich mit der ersten BSPC übrigens *eher* als auf der Regierungsebene, denn der Ostseerat wurde erst 1992 ins Leben gerufen. Es ist

aber nicht so, wie es manchmal verbreitet wird, dass der Zusammentritt der 1. Ostseeparlamentarierkonferenz 1991 in Helsinki in irgendeiner Weise *kausal* für die Gründung des Ostseerates gewesen ist. Die Überlegungen auf Außenministerebene, vor allem zwischen Hans-Dietrich Genscher und Uffe Ellemann-Jensen, waren in Helsinki bereits bekannt und wurden von der BSPC ausdrücklich begrüßt.

Das Besondere, ja, das wirklich Einzigartige der finnischen Initiative war, dass die *nationalen* und die *regionalen* Parlamente des Ostseeraumes *auf der Grundlage vollkommener Gleichberechtigung* mitwirken sollten. Dieser Ansatz fiel zusammen mit einer EU- und europaweit verstärkten Diskussion über die *Rolle der Regionen in Europa*, über *Subsidiarität* und *mehr Bürgernähe der Politik*.

3. Die Rolle Schleswig-Holsteins

Der Schleswig-Holsteinische Landtag – ich vertrat ihn seinerzeit auf Verwaltungsebene in den Vorbereitungstreffen zur ersten Ostseeparlamentarierkonferenz – hatte in diesem internationalen Konzert eine gute Ausgangslage: Hatte er doch seit mehr als 25 Jahren bereits die Tradition gepflegt, jährlich zur Kieler Woche Parlamentarierdelegationen aus den fünf nordischen Ländern und den drei autonomen Regionen Grönland, Färöer und Åland-Inseln zu einem Besuchsprogramm nach Kiel einzuladen. Der zugrunde liegende Gedanke war dabei ebenfalls das Miteinander-ins-Gespräch-kommen, das Sich-Kennenlernen – eine Vorwegnahme und erfolgreiche Praktizierung der Überlegungen, die bei dem finnischen Reichstagspräsidenten zu Beginn der 90er-Jahre Pate standen.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erweiterte der Schleswig-Holsteinische Landtag den Kreis der parlamentarischen Kieler-Woche-Gäste um Parlamentarierdelegationen aus allen Ostseeanrainerstaaten.

Dass dies kein Selbstgänger war, mag folgende kleine, heute fast anekdotenhafte Begebenheit bebildern:

Als die damalige schleswig-holsteinische Landtagspräsidentin Lianne Paulina-Mürl 1990 nicht nur Parlamentspräsidenten, sondern auch die Regierungschefs der drei Baltischen Staaten nach Kiel eingeladen hatte, meldete sich am Telefon der Mann mit dem gelben Pullunder, Außenminister Hans-Dietrich *Genscher*, persönlich. Ich war Zeuge dieses Dialogs:

Frau Präsidentin, Sie haben die Absicht, die Regierungschefs der Baltischen Staaten zur Kieler Woche einzuladen. Ich darf Sie darauf aufmerksam machen, dass *Außenpolitik nicht Sache der Länder*, sondern Zuständigkeit des Bundes ist...

Das ist mir wohl bekannt, Herr Kollege. Der Schleswig-Holsteinische Landtag will mit seiner Einladung an die Repräsentanten des Ostseeraumes keine Außenpolitik betreiben. Aber er macht von seinem Recht Gebrauch, seine Nachbarn im Ostseeraum *einzuladen* und mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Diese Befugnis zur grenzüberschreitenden und transregionalen Zusammenarbeit werden Sie uns ja schwerlich bestreiten wollen.

Natürlich bestritt Genscher, und ebenso selbstverständlich lud Lianne Paulina-Mürl die Regierungschefs ein. Dass uns dabei die Landesregierung weitgehend die Schau stahl und es die hochrangigen Gäste viel interessanter bei der *Regierung* als beim Parlament fanden, steht auf einem anderen Blatt. Es ist für Parlamente schwer, ein markantes und vor allem ein aktionsorientiertes Profil zu entwickeln. Aber deutlich wird auch an diesem Beispiel, dass die *parlamentarische Dimension* in der Ostseekooperation zu Beginn der 90er-Jahre stark von Schleswig-Holstein aus initiiert und mitgeprägt wurde.

Nicht zuletzt hieraus erklärt es sich, dass die Mitwirkung in dem Lenkungsgremium der Ostseeparlamentarierkonferenz, dem Standing Committee der BSPC, unserem Landtag wie die sprichwörtliche reife Frucht in den Schoß fiel. Wenn ich fortführe, dass sie dort heute noch *ruht*, wäre dies ein falsches Bild. Wir *ruhen* nicht, wir wollen auch *keine Ruhe geben*. Der Schleswig-Holsteinische Landtag koordiniert die parlamentarische Ostseekooperation für alle daran teilnehmenden deutschen Landesparlamente – Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern – und für den Deutschen Bundestag. Letzteres ist in der Tat ungewöhnlich. Ich habe auch aus gutem Grund nie dem Drang nachgegeben, dieses Verfahren einmal *verfassungsrechtlich* abzuklopfen. Aber es funktioniert bisher; der Deutsche Bundestag begibt sich Jahr um Jahr mit seiner Delegation unter die Fittiche des federführenden schleswig-holsteinischen Landtagspräsidenten, und zwar mit einer *ständigen*, für die Dauer der Wahlperiode bestimmten Delegation.

Unterhalb der politischen Ebene des Standing Committee, sozusagen auf Generalsekretärebene, dem so genannten *Secretary Level* der BSPC, ist ausschließlich Schleswig-Holstein Ansprechpartner und Koordinator der deutschen Seite.

4. Aktuelle Reformüberlegungen

Wenn dieser "schleswig-holsteinische Erbhof" gegenwärtig kritisch hinterfragt wird, sind die Urheber dieser Diskussion weder der Deutsche Bundestag noch die norddeutschen Landesparlamente. Nein, der Anstoß kommt vom Nordischen Rat, genauer, aus Finnland und aus Schweden. Dort überlegt man, ob denn die *regionale* Repräsentation überhaupt das Richtige sei. Als *nationale* Parlamente sähen sie es lieber, wenn nicht Kiel, sondern *Berlin* ihr Ansprechpartner wäre. Das hat, so wird versichert, nicht im Entferntesten etwas mit Unzufriedenheit über die Rolle der Regionalparlamente oder der Landesparlamente in der Ostseekooperation zu tun. Nein, wir wären lieb und dabei nicht einmal teuer. Denn jedes Parlament trägt die Kosten seiner Konferenzteilnahme selbst. Allerdings finanziert der Nordische Rat das Sekretariat der BSPC in Kopenhagen.

Wenn die Regionalparlamente künftig draußen vor blieben, wäre dies, so will ich es einmal frei interpretieren, ein "*Kollateralschaden*". Zwar bedauerlich, aber eben in Kauf zu nehmen. In Kauf zu nehmen um eines übergeordneten Zieles willen: *Die parlamentarische Dimension der Ostseekooperation zu stärken*. Und dafür müsste, so die nordische Sicht, der Deutsche Bundestag Ansprechpartner Nummer 1 sein. Denn dann könne man wirklich *in Augenhöhe mit dem Ostseerat kooperieren*. Die offizielle Beschlusslage sagt das nicht so deutlich:

5. Die Beschlusslage

Die Ostseeparlamentarierkonferenzen im finnischen Oulu 2003 und in diesem Jahr in Bergen haben in ihren Schlussresolutionen gefordert, die Ostseeparlamentarierkonferenz *als parlamentarische Dimension des Ostseerates* weiterzuentwickeln und zu stärken. Das Standing Committee hat die Aufgabe übernommen, entsprechende Vorschläge in enger Abstimmung mit den teilnehmenden Parlamenten, mit anderen interparlamentarischen Versammlungen im Ostseeraum und mit dem Ostseerat zu erarbeiten.

Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat für den 6. Dezember des Jahres Delegationen des Deutschen Bundestages und der norddeutschen Landesparlamente zu einem *Workshop* nach Kiel eingeladen, um eine *gemeinsame deutsche Position* zur Weiterentwicklung der parlamentarischen Dimension im Ostseeraum zu formulieren.

6. BSPC als interparlamentarische Versammlung

Hinter der aktuellen Diskussion über die Weiterentwicklung der parlamentarischen Dimension der Ostseeparlamentarierkonferenz steht die Idee, die Ostseeparlamentarierkonferenz zu einer *Parlamentarischen Versammlung* des Ostseerates aufzuwerten. Die Zusammenarbeit zwischen dem Nordischen Ministerrat und dem Nordischen Rat ist, so vermute ich, der Ausgangspunkt und das Modell für diese Überlegungen.

Nach gängiger Definition sind Parlamentarische Versammlungen internationale Organisationen, in denen nicht nur *Regierungsvertreter* der beteiligten Länder, sondern auch Abgeordnete aus den Parlamenten dieser Länder vertreten sind. Die Parlamentarier wirken auf diese Weise vorbereitend und initiiierend an der Außenpolitik mit.

Danach entspricht die Ostseeparlamentarierkonferenz bereits jetzt der Definition von interparlamentarischen Versammlungen. Allerdings *unterscheidet* sie sich durch die bereits erwähnten Besonderheiten von allen anderen Parlamentarischen Versammlungen:

- In der Ostseeparlamentarierkonferenz arbeiten nationale und *regionale* Parlamente gleichberechtigt zusammen.
- Und: In Deutschland zumindest vertritt ein *Landesparlament* alle an der Ostseeparlamentarierkonferenz teilnehmenden Parlamente einschließlich des Deutschen Bundestages im Ständigen Ausschuss.

Interessanterweise war das zu Beginn der 90er-Jahre auch in Russland der Fall. Dort war eine Zeitlang die *Kaliningrader Gebietsduma* das federführende Parlament der Russischen Föderation in der Ostseekooperation. Heute teilen sich die Moskauer Staatsduma und der Föderationsrat diese Aufgabe. Es gab also bereits ein "*upgrading*" von der *regionalen* auf die *nationale* Ebene.

7. Gleichberechtigtes Zusammenwirken von regionalen und nationalen Parlamenten

Ich bin davon überzeugt, dass wir an der Besonderheit der Ostseeparlamentarierkonferenz, dem gleichberechtigten Zusammenwirken von *regionalen* und *nationalen* Parlamenten festhalten sollten. Der viel beschworene "*bottom-up-approach*" in der Ostseeregion, ein Politikansatz von unten nach oben, ist kein Selbstgänger und bedarf gezielter politischer Anstrengungen. Wenn wir es nicht schaffen, die Politik im Ostseeraum so zu gestalten, dass sie nicht nur von *symbolischer*, sondern auch von *praktischer* Bedeutung für die Bürger in der Region ist, dann wird die Ostseeregion weder in den Köpfen noch in der Realität über die Grenzen hinweg zusammenwachsen.

8. Die schwierige Rolle der Parlamente

Aber *Parlamente* tun sich auf beiden Ebenen schwer, ihre Rolle in der internationalen und transregionalen Arbeit zu finden. Das hat viele Gründe, teils sind es ganz banale:

- Auswärtige Beziehungen auf der nationalstaatlichen Ebene dokumentieren sich primär durch Regierungshandeln.
- Viele Menschen kennen nicht den Unterschied zwischen Parlament und Regierung. Sie erwarten nicht selten von Parlamenten etwas, was diese nicht leisten können.
- Ein dritter Grund: Es ist eine Eigentümlichkeit der Parlamente – ich habe das noch nicht von der Wissenschaft beschrieben gesehen, sondern beziehe mich auf meine eigenen Wahrnehmungen in mehr als zwanzig Jahren Parlamentsarbeit –, dass es ihnen ebenso wie den Fraktionen als Organen des Parlaments schwer fällt, mit anderen Parlamenten und Fraktionen, Ausschüssen effizient und nachhaltig zu kooperieren. Wenn es uns vor knapp zwei Jahren bei dem vom Schleswig-Holsteinischen Landtag veranstalteten *Föderalismuskonvent* in Lübeck gelungen ist, die obersten Repräsentanten der deutschen Landtage und *alle* Fraktionsvorsitzenden der deutschen Landesparlamente zu einer gemeinsamen Willensbildung zusammenzubringen, so ist dies eine seltene Ausnahme. Es zeigt sich im Übrigen inzwischen im Verlauf der Arbeiten der Berliner Bundesstaatskommission (Föderalismuskommission), dass die Gemeinsamkeit auch nur solange hält, wie man im Allgemeinen und Unverbindlichen bleibt. Das kann im Grunde auch nicht anders sein, wenn man das ganze Spektrum von links nach rechts, von rechts nach links, das die politische Willensbildung in Deutschland prägt, abdecken will.
- Und schließlich: Parlamente haben eine *andere Aufgabe* als die Regierungen. Auch haben sie ein *anderes Rollenverständnis* als die anderen bekannten Organisationen im Ostseeraum – wie der Ostseerat / Council of Baltic Sea States (CBSS), die Subregionenkonferenz / Baltic Sea States Subregional Cooperation (BSSSC), die Union der Ostseestädte / Union of Baltic Cities (UBC)

oder der Zusammenschluss der Industrie- und Handelskammern des Ostseeraumes / Baltic Chambers of Commerce Association (BCCA).

Diese Akteure, teils staatlich, teils den Nicht-Regierungsorganisationen zuzurechnen, verkörpern die *aktionsorientierte* Ebene. Sie haben damit eine Rolle, die die Parlamente für sich weder in Anspruch nehmen *wollen* noch in Anspruch nehmen *können*. Landtagspräsident Arens hat dies vor einigen Jahren einmal in Kaliningrad auf eine kritische Journalistenfrage nach dem konkreten Nutzwert des parlamentarischen Engagements auf die Formulierung gebracht (und er war es wohl auch ein wenig leid, ständig gefragt zu werden, *was bringt uns das, was ist denn der konkrete Nutzen der Parlamentsarbeit in Rubel und Dollar?*), dass es "nicht Aufgabe der Parlamente sei, mit dem Geldsack durch die Gegend zu laufen und in Einzelfällen Wohltaten unter das Volk zu bringen." Wie wahr!

9. Ziele der BSPC

Was ist also Aufgabe der Parlamente in der Ostseezusammenarbeit?

Ich bewege mich solange auf festem Grund, wie ich aus der von der 8. BSPC 1999 in Mariehamn/Åland-Inseln verabschiedeten Geschäftsordnung der BSPC zitiere. Ihr liegt ein schleswig-holsteinischer Entwurf zugrunde, und sie trifft in der Präambel folgende Aussagen zu dem Thema "Objectives of the Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC)":

The Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC) acts as a *representative* body for the purpose of:

- *strengthening the common identity* of the Baltic Sea Region by means of close cooperation between national and regional parliaments on the basis of equality,
- initiating and guiding political activities in the Baltic Sea Region, endowing them with *additional democratic legitimacy and parliamentary authority*,
- furthering co-operation in the Baltic Sea Region, especially towards the Council of the Baltic Sea States (CBSS) and other governmental as well as non-governmental organisations and
- acting as a *forum for debate and exchange of information* between Parliaments and other bodies and organisations in the Baltic Sea Region on the *international and interregional* level.

Das ist ganz schön formuliert, vor allem ganz schön *allgemein*. Aber es ist gleichwohl die *Antwort* auf die Frage nach der *Bedeutung* und den Einflussmöglichkeiten der BSPC:

Sie versteht sich als eine repräsentative Institution mit der Zielsetzung,

- die gemeinsame Identität zu stärken,
- politische Aktivitäten *anzuregen* (das ist etwas anderes, als sie durchzuführen),
- zusätzliche demokratische Legitimität und Autorität zu verleihen und

- ein Forum der Zusammenarbeit zu sein für Debatten und Informationsaustausch. "Forum" ist ein zutreffendes Bild: Ein Platz der *Begegnung*, wo man sich trifft und wo man öffentliche Angelegenheiten erörtert.

10. Die parlamentarische Dimension

Im 13. Jahr nach ihrer Gründung ist es nur logisch und auch notwendig für die BSPC, über ihr Selbstverständnis, ihre innere Organisation und die Gegenstände nachzudenken, auf die sie ihre Arbeit ausrichten sollte. Zusammenarbeit im Ostseeraum ist keine abschließend definierte und auch nur in irgendeiner Weise abgeschlossene Angelegenheit, sondern sie steht geradezu für *Entwicklung und prozesshaftes Geschehen*. Das trifft nicht nur auf die BSPC und die parlamentarische Dimension zu, sondern gilt ebenso für Regierungshandeln und exekutives Tätigwerden sowohl auf der nationalen wie auf der regionalen Ebene. So ist es auch kein Zufall, dass die Diskussion über die zukünftige Rolle der BSPC zusammenfällt mit einer zurzeit noch überwiegend parallel laufenden Selbstbesinnung und Neuausrichtung beim Ostseerat. Insofern besteht ein beiderseitiges Interesse, die Frage auszuloten, inwieweit man durch eine *maßvolle Institutionalisierung* der Zusammenarbeit zwischen BSPC und CBSS neue Synergien entwickeln kann.

Ob solche Synergien entstehen, wenn sich die BSPC zur parlamentarischen Dimension *des Ostseerates* erklärt, erscheint fraglich. Der Vorteil einer solchen formalen Annäherung läge vielleicht darin, dass die BSPC auf diese Weise in ein *Rahmenschema* eingepasst würde, das man von den Parlamentarischen Versammlungen des Europarates, der WEU, der NATO und – mit Modifikationen – auch vom Nordischen Rat und vom Nordischen Ministerrat her kennt. Ob sich daraus eine *Profilschärfung* für die Parlamente ergibt, ist anzuzweifeln. De facto haben die Parlamentarischen Versammlungen eher den Charakter eines *Appendix des Regierungshandelns*, wenngleich ich ihre Rolle auch nicht kleinreden will. Man muss dem aber den gegenwärtigen Status der BSPC gegenüberstellen und sich einmal klar machen, welche Bedeutung, welche Aussagekraft es haben kann, wenn 28 Parlamente und parlamentarische Zusammenschlüsse konsensual *einen gemeinsamen Willen* formulieren, so wie es in den Schlussresolutionen der Jahreskonferenzen regelmäßig der Fall ist.

Ich habe auch nicht den Eindruck, dass dem *Ostseerat* selbst viel daran gelegen ist, mit der BSPC in eine so formalisierte Beziehung zu treten, wie es eine Parlamentarische Versammlung wäre. Die Position des CSO, des Committee of Senior Officials des CBSS, im April des Jahres in Pärnu war eindeutig und lag ganz auf der Linie der von Landtagspräsident Arens vorgestellten Überlegungen aus Schleswig-Holstein: *Zusammenarbeit* so eng wie möglich, aber *keine Institutionalisierung* als parlamentarische Versammlung des Ostseerates. Die BSPC ist *nicht* die parlamentarische Dimension des Ostseerates. Sie verkörpert die parlamentarische Dimension in der *Ostseekooperation*, und das von Anbeginn seit 1991, seit der ersten Ostseeparlamentarierkonferenz in Helsinki.

11. Die praktische Zusammenarbeit stärken

Wenn man die Arbeit auf parlamentarischer Ebene weiter professionalisieren und ihre Wirkung erhöhen will, dürfte es sinnvoll, aber auch ausreichend sein, im Wege einer maßvollen Institutionalisierung regelmäßige Informationskontakte zum Ostseerat aufzubauen. Das Standing Committee der BSPC hat dazu Vorschläge in Gestalt eines Memorandum of Understanding gemacht, das aber noch der Absegnung durch den CBSS harret.

Aus einer solchen pragmatischen Zusammenarbeit lassen sich Strukturen entwickeln, wie wir sie aus dem Kräftespiel von Parlamenten und Regierungen kennen. Zu nennen ist die schon jetzt gut funktionierende *Berichterstattung* des jeweils amtierenden Vorsitzenden des Ostseerates auf der jährlichen BSPC-Konferenz und die anschließende *Aussprache*. Das ist ein klassisches parlamentarisches Verfahren.

Ich kann mir auch vorstellen, dass zwischen den Jahreskonferenzen eine größere Kontinuität und Artikulationsfähigkeit der BSPC hergestellt wird, und zwar durch eine *Kompetenzerweiterung* für das Standing Committee. Sein gegenwärtiger Zuständigkeitsbereich beschränkt sich darauf, die Implementierung der Schlussresolutionen der jeweiligen Jahreskonferenzen zu überwachen und die nächste Konferenz organisatorisch und inhaltlich vorzubereiten. Es würde sicher die Bedeutung der parlamentarischen Dimension erhöhen, wenn das Standing Committee auch zwischen den Konferenzen artikulations- und entscheidungsfähig wäre, sei es in Gestalt politischer Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen oder durch parlamentarische Fragerechte und Auskunftspflichten auf Seiten des Ostseerates.

Eines aber dürfte klar sein: Die BSPC wird sich nicht zu einem *Ostseeparlament* entwickeln und sie sollte auch gar nicht erst diesen Ehrgeiz haben. Wir haben überall im Ostseeraum gewählte Parlamente, die nicht noch eines weiteren parlamentarischen Überbaus bedürfen.

Auch fehlt es den *Regierungen* nicht an demokratischer Legitimität. Das gilt auf nationaler wie auf regionaler Ebene. Die Legitimationskette beruht auf dem Mandat, das die Regierungen von den Parlamenten und diese von den Bürgerinnen und Bürgern in allgemeinen, freien und unmittelbaren Wahlen erhalten haben. Dennoch ist es nicht falsch, wenn es in der Geschäftsordnung der BSPC heißt, dass sie dem Regierungshandeln parlamentarische Legitimität verleiht – *zusätzliche* Legitimität, wie es richtigerweise formuliert ist.

Das ist keine konstitutive, keine verfassungsrechtliche Dimension, sondern eine *politische*: Regierungen, die auf eine einstimmige Aufforderung *aller* Parlamente der Ostseeregion reagieren und aktiv werden, erhalten auf diese Weise Rückenwind und Rückhalt. Letztlich ist das eine symbiotische Beziehung, eine Verbindung zu beiderseitigem Vorteil: Die Parlamente können Aktion *initiieren*, und den Regierungen wird die Durchführung, die *Exekutive*, erleichtert, weil sie sich auf einen parlamentarischen Konsens abstützen können.

Ein Ostseeparlament, das mit *Mehrheiten* entscheidet, wird es nach meiner Prognose aber *nicht* geben, weil die Frage der *Repräsentativität* überhaupt nicht be-

friedigend gelöst werden kann. Wollte man, wie auf der EU-Ebene, mit einer *Gewichtung der Stimmen* beginnen, würde man sich angesichts so unterschiedlicher Bevölkerungsgrößen in den Ostseeanrainerstaaten ebenso wie der Heterogenität der an der Ostseekooperation beteiligten Parlamente wahrscheinlich heillos verstricken.

Aus gutem Grund werden deshalb in der Ostseekooperation Entscheidungen nach dem *Konsensprinzip* getroffen. Ich räume allerdings ein, dass eine parlamentarische Zusammenarbeit allein auf der *nationalstaatlichen* Ebene die Stimmengewichtung erleichtern könnte. Aber um einen hohen Preis – der Preisgabe der Sach- und Problemnähe und des Engagements der Regionalparlamente.

12. Konzentration auf Kernkompetenzen

Die parlamentarische Dimension in der Ostseekooperation lässt sich am ehesten voranbringen, wenn sich die Parlamente auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Das sind neben ihrer Öffentlichkeitsfunktion und ihrer Mittlerrolle zum Bürger vor allem Beiträge zur demokratischen Entwicklung der Gesellschaft. Niemand wird ernsthaft behaupten können, dies wäre mit der letzten Erweiterung innerhalb der EU erreicht – und noch weniger in Russland und seinen ostseenahe "Subjekten".

"Know your neighbours" – diese Aufforderung hat niemand in der Ostseeregion so überzeugend vertreten und umgesetzt wie die frühere Kommissarin für demokratische Entwicklung des Ostseerates, Frau Ministerin a.D. Helle Degn. Leider hat der CBSS diese wichtige Funktion auslaufen lassen. Ich füge hinzu: Unverständlicherweise.

Das wäre ein klassisches Tätigkeitsfeld für parlamentarisches Engagement. *Interkulturelle* Projekte und interkulturelles Training, um die *Vielfalt* überhaupt erst zu *erfahren*, ihre Bedeutung und ihren Wert zu ermessen –, da können Parlamente in Zusammenarbeit mit den NGOs und den vorhandenen zivilgesellschaftlichen Strukturen Großes leisten.

Die Einbindung der Bürger in die Ostseepolitik ist mehr als eine medienwirksame Öffentlichkeitsarbeit. Die Zivilgesellschaft muss stärker an die politischen Entscheidungsprozesse herangeführt werden. Vor allem ist die Politik gefordert, den Menschen die Auswirkungen einzelner Politiken auf ihre konkreten Lebensverhältnisse vor Ort sichtbar zu machen.

Die Ostseeparlamentarierkonferenz würde dem Anspruch auf Bürgernähe schwerlich gerecht werden, wenn sie sich auf die nationale Ebene konzentrierte, im Klartext: wenn sie sich nach Moskau, Warschau oder Berlin zurückzöge und der *Beitrag der unmittelbaren Ostseeanrainer* unberücksichtigt bliebe. Eine solche Entwicklung stünde im Übrigen in krassstem Widerspruch zu den Bestrebungen der deutschen Landesparlamente nach mehr Mitwirkung an europäischen Entscheidungsprozessen. Ich will damit nicht die kontroversen Erörterungen der Föderalismuskommission um eine weitere Variante erschweren. Völlig unabhängig von der Diskussion um Art. 23 GG dürfte unstrittig sein, dass das zum Hausgut des europäischen Verfassungsrechts zählende *Subsidiaritätsprinzip* die Länderbeteili-

gung in der Ostseekooperation gebietet. Auf Seiten der Regierungen ebenso wie der Parlamente.

Moskau, Warschau und Berlin liegen nicht an der Ostsee. Es ist die große Chance, es ist die große Aufgabe der Länder, die gewissermaßen den freien Blick auf dieses Meer haben, ihre Nähe, ihre Erfahrung, aber auch ihre Forderungen einzubringen. Nicht nur in die BSPC und in den Ostseerat, sondern auch und vor allem durch Rückkopplung in ihre eigenen Hauptstädte ebenso wie durch Rückkopplung zu ihren eigenen Parlamenten und Regierungen.

13. Inhalte vor institutionellen und finanziellen Fragen

Einer Versuchung, der die Politik gar zu leicht erliegt, ist die Beschäftigung mit sich selbst. Die Ostseeparlamentarierkonferenz ist nicht frei von dieser Gefahr. Die Diskussion in den letzten Monaten im Ständigen Ausschuss hat gezeigt, dass wir uns viel mehr mit unseren eigenen *Strukturen* als mit *Inhalten* befasst haben. Das aber heißt, das Pferd vom Schwanz aufzuzäumen. Zunächst einmal müssen wir über *Inhalte* diskutieren, bevor wir uns institutionellen und in diesem Kontext auch finanziellen Fragen zuwenden. Wir müssen uns fragen:

Welche Themen wollen und können wir besetzen? Um der Ostseeparlamentarierkonferenz ein *eigenes Profil* zu verleihen, müssen klassische *parlamentarische* Themen besetzt werden. Das sind vor allem demokratische Entwicklung, zivilgesellschaftliche Strukturen, Wissensgesellschaft, maritime Zukunft und – gleichsam als Dauerauftrag bei allen diesen Themen – die weitere *Einbindung Russlands* in die Zusammenarbeit im Ostseeraum. Auch und gerade *nach* der EU-Erweiterung bleibt die Ostseekooperation die Klammer, die die Staaten der Europäischen Union und Nichtmitglieder in dieser Region zusammenhalten kann.

14. Zusammenfassung

Braucht die Zusammenarbeit im Ostseeraum eine parlamentarische Dimension?

Die Ostseekooperation *braucht* sie, und sie *hat* bereits eine parlamentarische Dimension.

Ich bin mir darüber im Klaren, dass sich dabei Wunsch und Wirklichkeit, Zielvorstellungen und bereits Erreichtes mischen. Das kann auch nicht anders sein. Die Zusammenarbeit im Ostseeraum ist kein abgeschlossener Vorgang, sondern ein dynamischer Prozess. Wir sind mittendrin, und das bedeutet: Hin und wieder innehalten, Selbstvergewisserung, Zielbestimmung mit *Augenmaß*. Aber ebenso das "*leidenschaftliche Bohren dicker Bretter*", wie es Max Weber so einprägsam genannt hat.

*Manfred Ritzek**

Zur Rezeption der Ostseekooperation im Schleswig-Holsteinischen Landtag

Statement anlässlich des Workshops
"Weiterentwicklung der parlamentarischen Dimension der Ostseekooperation"
der deutschen BSPC-Delegation
Kiel, Landeshaus, 6. Dezember 2004

Zunächst einige kurze *Anmerkungen zu dem Begriff "Rezeption"*. Ich verstehe darunter die Wechselwirkung zwischen den politischen Impulsen und Strategien auf der internationalen, der nationalen und der regionalen Ebene. Konkret ausgedrückt: wie werden die politischen Strömungen und Ergebnisse der Ostseekooperation vom Schleswig-Holsteinischen Landtag aufgenommen und umgesetzt und wie können wir, ausgehend von der regionalen Ebene, unsere Erwartungen und unsere Sicht der Dinge an die Ostseeparlamentarierkonferenz herantragen?

Ganz entscheidend für das "wie" ist das "wer", nämlich der *Rezipient*. In Schleswig-Holstein ist das vor allem der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten und für Kooperation im Ostseeraum, kurz *der Europaausschuss*. Ich selbst bin als europapolitischer Sprecher der CDU Fraktion Mitglied dieses Ausschusses, der zugleich Lenkungsausschuss für die Parlamentspartnerschaften mit Pommern, Westpommern und Kaliningrad ist. Rolf Fischer als Vorsitzender trägt Sorge dafür, dass die Themen Ostseekooperation und Parlamentspartnerschaften regelmäßig auf den Tagesordnungen des Europaausschusses stehen.

Beispielsweise berichtet der Landtagspräsident dem Europaausschuss sowohl vor als auch nach den jährlichen Ostseeparlamentarierkonferenzen über die aktuellen Entwicklungen und Ergebnisse. Die Landesregierung legt dem Schleswig-Holsteinischen Landtag alle zwei Jahre einen Ostseebericht vor. Beide Berichterstattungen werden im Plenum erörtert und in der Regel dem Europaausschuss zur abschließenden Beratung überwiesen. Sie sehen, meine Damen und Herren, die parlamentarische Befassung läuft in geordneten Bahnen. Das heißt aber nicht, dass wir nichts verbessern könnten.

Sie, Herr Präsident Arens, haben in Ihrer Einführung den Gedanken einer *Ständigen Delegation bei der Ostseeparlamentarierkonferenz* angesprochen. Ich greife diese Idee auf und gehe noch einen Schritt weiter: Die ständige Delegation bei der Ostseeparlamentarierkonferenz sollte aus Mitgliedern des Europaausschusses bestehen. Nur so wäre gewährleistet, dass die Teilnehmer an der Ostseeparlamentarierkonferenz und diejenigen, die in unserem Parlament über die Beschlüsse beraten, identisch sind. Damit würden wir einen nachhaltigen Beitrag zu mehr Effektivität, d.h. zu einer wirksameren Umsetzung der Beschlüsse, leisten.

Doch wie steht es nun um die Beschlüsse selbst?

*) **Manfred Ritzek**, MdL, ist europapolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag. Das Statement ist um einen Einleitungsabsatz gekürzt.

Der von der deutschen Delegation in Bergen eingebrachte *Antrag zur Ernennung eines Beauftragten für demokratische Entwicklung und Minderheiten* verschwand chancenlos im Papierkorb der Ostseeparlamentarierkonferenz. Ich frage mich, welche Organisation, wenn nicht die Ostseeparlamentarierkonferenz, sollte sich um diese Fragen kümmern. Werden da nicht die parlamentarischen Kernkompetenzen verkannt? Oder glauben wir tatsächlich, dass es in diesem Bereich keine Aufgaben mehr gibt? Ich nenne nur die Stichworte

- demokratische Entwicklung und good governance,
- Chancengleichheit und Diskriminierungsverbot,
- Wahlbeteiligung und parlamentarische Partizipation vor allem von Jugendlichen und last but not least
- das von Helle Degn so erfolgreich begonnene Projekt "know your neighbours".

Ich plädiere dafür, dass wir als ein inhaltliches Ergebnis des heutigen Workshops den Antrag wieder aus dem Papierkorb hervorholen und ihn erneut zur Tagesordnung der Ostseeparlamentarierkonferenz anmelden.

Zurück zum Europaausschuss: Ich habe eingangs erwähnt, dass der Europaausschuss auch Lenkungsausschuss für die Parlamentspartnerschaften ist. Die Parlamente aus Pommern, Westpommern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben am 27. April d.J. in Danzig das *Parlamentsforum Südliche Ostsee* gegründet. Die Parlamente aus Schonen und Kaliningrad sind assoziiert. Dieser parlamentarische Verbund auf regionaler Ebene versteht sich auch als *aktionsorientierter Unterbau für die Ostseeparlamentarierkonferenz*. Er kann – noch sind wir nicht so weit – sich zu einem politischen Impulsgeber gegenüber den Regierungen in der Südlichen Ostsee und gegenüber der Europäischen Union entwickeln. Es handelt sich gewissermaßen um die Ebene, auf der die Nördliche Dimension in Form von grenzüberschreitender und interregionaler Zusammenarbeit konkrete Gestalt annimmt. Damit folgen wir dem in der Ostseekooperation bewährten Prinzip des bottom-up approach. Politische Beteiligung, Einflussnahme und Gestaltung wachsen von unten nach oben und werden so bestmöglich den Bedürfnissen vor Ort gerecht. Deshalb kann und darf es nicht sein, dass regionale Parlamente entweder ganz aus der Ostseeparlamentarierkonferenz ausgeschlossen oder womöglich ohne Stimmrecht in die zweite Reihe zurückgedrängt werden. Gegen solche Vorschläge sollte sich die deutsche Delegation zur Wehr setzen.

Bottom-up approach heißt aber auch, dass wir als regionale Parlamente gefordert sind, unsererseits *parlamentarische Initiativen* zu ergreifen und ihnen über die Ostseeparlamentarierkonferenz eine ostseeweite Dimension zu geben. Mecklenburg-Vorpommern hat dies erfolgreich mit dem Thema Schiffssicherheit vorgemacht und dabei eine *gehörige Portion Sachverstand und wissenschaftliche Expertise* unter Beweis gestellt. Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass eine erfolgreiche Rezeption der Ostseekooperation in den jeweiligen Parlamenten ohne solch ein fundiertes know-how nicht gelingen kann.

Ein Appell zum Schluss: Bei der Weiterentwicklung der parlamentarischen Dimension sollten wir zunächst über Inhalte und dann erst über institutionelle Fragen

diskutieren. Die vor uns liegende Weichenstellung hat prozesshaften Charakter und kann demzufolge nur *in mehreren zeitlich gestaffelten Etappen ablaufen*.

Ich warne deshalb vor übereilten Schritten und vor einer übertriebenen Institutionalisierung. Wir sollten uns auf das mittelfristig Machbare konzentrieren, und das sind vor allem die Dinge, die wir als Parlamentarier beeinflussen können. Das ist ja der Kern der Sache, über die wir sprechen: die parlamentarische Dimension auf allen Ebenen.

SCHIFF - texte	
Nr. 67/d	<i>Kieler internationale ad-hoc Expertengruppe zu Kaliningrad:</i> Kaliningrad im Brennpunkt. Auf Problemlösung gerichtete Politikempfehlungen (28 S.)
Nr. 67/e	<i>The Kiel international ad-hoc group of experts on Kaliningrad:</i> Kaliningrad in Focus. Policy recommendations in the perspective of problem-solving (24 S.)
Nr. 67/r	<i>Кильская международная целевая группа экспертов по Калининграду:</i> В фокусе – Калининград. Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем (28 S.)
Nr. 68	<i>Ulrike Kronfeld-Goharani:</i> Die Umweltschäden und Entsorgungsprobleme des russischen Nuklearkomplexes (56 S.)
Nr. 69	<i>Gabriele Kötschau, Heinz Timmermann, Uta Zapf:</i> Belarus: Ein Außenseiter in der Ostseeregion (34 S.)
Nr. 70	<i>Ursel Hoppe:</i> Perspektiven der Ostseekooperation nach der EU-Erweiterung. Von einer neuen Phase der regionalen Zusammenarbeit? (16 S.)
Nr. 71	Annual Report of Ship for 2002
Nr. 72	<i>Hanne-Margret Birckenbach:</i> Für ein Europäisches Haus in Kaliningrad. Internationale Organisationen und die Zukunft der russischen Oblast (16 S.)
Nr. 73	<i>Silke Schielberg:</i> Die Ambivalenz der neuen EU-Außengrenze. Konsequenzen für die Ostseekooperation? (32 S.)
Nr. 74	Annual Report of Ship for 2003
Kiel Peace Research Series (Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft) (Lit. Publ.,Münster/Hamburg/London; order via your Book store)	
Vol. 08	<i>Christian Wellmann:</i> From Town to Town - Local Authorities as Transnational Actors. 1998, 266 pp., EUR 19,90 (ISBN 3-8258-3249-x)
Vol. 09	<i>Vadim Poleshchuk:</i> Advice not welcomed - Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the Response. 2001, 115 pp., EUR 12,90 (ISBN 3-8258-5700-x)
Vol. 10	<i>Hanne-Margret Birckenbach / Christian Wellmann (eds.):</i> The Kaliningrad Challenge - Options and Recommendations. 2003, 298 pp. EUR 25,90 (ISBN 3-8258-6650-5)
Vol. 11	<i>Leonid Karabeshkin / Christian Wellmann:</i> The Russian Domestic Debate on Kaliningrad - Integrity, Identity and Economy. 2004, 104 pp. EUR 12,90 (ISBN 3-8258-7952-6)