

Go East – Brandenburgs Kontakte zu Ost- und Mitteleuropa

von Sebastian Eckardt, Berlin

1. Dezentralisierung der Außenpolitik – Vielstimmigkeit und Interessenpluralismus

Das in der Souveränität wurzelnde nationalstaatliche Monopol der Außenpolitik ist seit dem Ende des Ost-West-Konflikts durch die zurückgehende Bedeutung der sicherheitspolitischen Dimension in den internationalen Beziehungen theoretisch wie praktisch verstärkt in Frage gestellt worden. Zunehmend werden zivile Politikbereiche, wie Außenhandelsbeziehungen, globaler Standortwettbewerb, Umweltschutz oder Verbrechensbekämpfung als dominante Aktionsbereiche internationaler Beziehungen wahrgenommen. Das vorrangige Ziel der Akteure in den internationalen Beziehungen ist nicht mehr die mit militärischer Macht umgesetzte Sicherung von territorialer Integrität und weltanschaulichen Einflussphären der Nationalstaaten. An ihre Stelle tritt die Wahrung und Verbesserung der in Kategorien wie Pro-Kopf-Einkommen, Beschäftigungsniveau, Unternehmensgewinne, Investitionsraten oder Lebensqualität gemessenen Wohlfahrtseffekte, die durch subnationale, supranationale und nationale Akteure gleichermaßen forciert werden können. Die Aggregation der in jeder Gesellschaft vorhandenen Partikularinteressen zu Nationalinteressen ist dabei nicht in jedem Fall rational. Zumal die fortschreitende internationale Vernetzung von Kommunikationsstrukturen in Kernbereichen der Gesellschaft eine qualitative und quantitative Ausweitung der Gestaltungsspielräume von Akteuren oberhalb und unterhalb der nationalstaatlichen Ebene bewirkt und diesen die Möglichkeit gibt, ihren legitimen Interessen folgend und an ihren spezifischen Problemen orientiert Interaktionsräume und kooperative Netzwerke über Staatsgrenzen hinweg zu konstruieren.

2. Paradiplomatie als Form außenpolitischer Handelns – Überlegungen zur Außenpolitik von föderalen Einheiten

In föderalstaatlich organisierten Staaten verstärkt diese Entwicklung auch den Trend einer zunehmend eigenständigen außenpolitischen Aktivität der föderalen Gliedstaaten. Neben der Bundesrepublik Deutschland trifft dies vor allem auch für Kanada, die USA, Österreich, die Schweiz, Spanien, die Russländische Föderation und Australien zu.

In Deutschland regelt das Grundgesetz zwar mit Ausnahme der Angelegenheiten der Europäischen Union die ausschließliche außenpolitische Kompetenz des Bundes, dennoch lassen sich unterhalb der völkerrechtlichen Ebene verstärkt Beziehungen der Länder vor allem zu ausländischen Regionen aber auch zu Staaten feststellen. Diese werden oft als Nebenaußenpolitik bezeichnet. Dieser Be-

griff wurde jedoch in dem Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern zu einer Art Kampfbegriff und rückt von daher Wertungen gegenüber inhaltlichen Dimensionen in den Vordergrund. Als Alternative bietet sich der durch die Politologen Ivo D. Duchàèek und Panayotis Soldatis geprägte Begriff „Paradiplomatie“ an.

Zentrale Fragestellungen bei der Untersuchung von Paradiplomatie beziehen sich auf die spezifischen Handlungsmuster und Probleme gouvernementaler Außenpolitik. Die außenpolitische Zielformulierung von gouvernementalen Akteuren unterliegt auf föderaler Ebene, genauso wie auf nationalstaatlicher Ebene, maßgeblich den innenpolitischen Vor- oder Nachteilen, die sich aus der Umsetzung bzw. Nichtumsetzung einer bestimmten außenpolitischen Aktion ergeben. Von daher kann man außenpolitische Strategien und Konzepte nicht allein aus außenpolitischen Motiven oder Faktoren im internationalen Umfeld heraus erklären.

Des Weiteren wird die besondere politische, verfahrenstechnische und rechtliche Verflechtung der föderalen und der zentralstaatlichen Ebene thematisiert. In der Gestaltung und Formulierung außenpolitischer Strategien föderaler Akteure spielt das Verhältnis zur Zentralregierung eine hervorzuhebende Rolle. Dieses Verhältnis kann in Bezug auf unterschiedliche Problemfelder ein Kooperations-, ein Konflikt- oder ein Konkurrenzverhältnis sein. Ein Konflikt- bzw. Konkurrenzverhältnis zwischen dem Bund und den Ländern wurde in Deutschland vor allem in der Auseinandersetzung um die politischen Mitwirkungsrechte der Länder im Prozess der Europäischen Integration und die Einführung des sogenannten Europaartikels deutlich. Man befürchtete, dass sich aus Inkonsistenzen bezüglich außenpolitischer Strategien und Positionen, die nahe liegen, wenn staatliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen an Entscheidungsprozessen mitwirken oder gar direkt außenpolitisch aktiv werden, eine Verlangsamung in der Entscheidungsfindung und Nachteile in Verhandlungssituationen gegenüber unitaristischen Staaten ergeben könnten.

In vielen anderen Fällen besteht jedoch ein kooperatives Verhältnis zwischen den beiden Ebenen, denn oft reagiert Paradiplomatie auf spezifische Interessen, die sich aus der geographischen und wirtschaftlichen Lage einer Region ergeben und von der Zentralregierung nicht prioritär wahrgenommen werden.

Insgesamt lassen sich drei wesentliche Aktionsfelder von Paradiplomatie unterscheiden:

1. grenzüberschreitende Paradiplomatie, 2. interregionale Paradiplomatie, 3. globale Paradiplomatie.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein zentrales Aktionsfeld der Paradiplomatie der deutschen Bun-

desländer, die eine Außengrenze besitzen. Benachbarte Regionen stehen auch über Landesgrenzen hinweg vor gemeinsamen Problemen. Ein zentraler Begriff ist hierbei der der sogenannten Georegionen. Georegionen sind transnationale Räume, die durch ökologische, wirtschafts- oder siedlungsgeografische Faktoren definiert werden. Ein gutes Beispiel ist hier sicherlich der Ostseeraum, der sowohl einen ökologisch als auch durch seine Hafenstandorte wirtschaftsgeografisch definierten Raum bildet.

Die interregionale Paradiplomatie dient vor allem der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Kooperationen. Hierbei werden die spezifischen regionalen Interessen im nationalen und globalen Standortwettbewerb bei der Ansiedlung von Investoren und in den Außenhandelsbeziehungen aber auch in Bezug auf Wissensnetzwerke und Technologietransfers wahrgenommen.

In der Praxis der deutschen Bundesländer ist die operative Bedeutung der letzten Form sicherlich als relativ gering einzuschätzen. Zu effektiver globaler Paradiplomatie, die sich Problemfeldern wie Klimaschutz oder Entwicklungszusammenarbeit widmen, fehlen den Ländern die finanziellen Mittel; außerdem sind hier differenzierte Interessenlagen im Verhältnis zum Bund wahrscheinlich.

3. Brandenburg und die Staaten Mittelost- und Osteuropas – ein Beispiel für Paradiplomatie

Die fünf neuen Bundesländer standen im Zuge ihrer Neukonstituierung auch vor der Herausforderung, ihre internationale Vernetzung voranzutreiben. Auch wenn dieser Aspekt angesichts des sehr komplexen rechtlichen, politischen und kulturellen Konstituierungsvorgangs auf der Prioritätenliste der jeweiligen Parlamente und Exekutiven sowie in der öffentlichen Meinung sicherlich nicht an erster Stelle stand, wurde dieser Herausforderung begegnet. Im Laufe der letzten zehn Jahre entwickelten und vertieften die fünf neuen Bundesländer eine ganze Reihe von internationalen Kontakten, formulierten regionale Kooperationsschwerpunkte und Konzepte auf der politischen Ebene, um der wachsenden Bedeutung der internationalen Verflechtung nachkommen zu können. Die Nachhaltigkeit der internationalen Kooperation wurde durch die Institutionalisierung entsprechender Referate, Abteilungen und von Sonderbeauftragten in der Ministerialbürokratie garantiert.

In allen neuen Bundesländern ist dabei in den Außenbeziehungen eine besondere Orientierung hin zu den Transformationsländern Ost- und Mitteleuropas festzustellen, die einerseits aus der geografischen Randlage im Osten des westeuropäischen Wirtschafts- und Kulturraums resultiert und zum anderen an die komplexen Verknüpfungen aus der Zeit vor 1989 anschließt.

Insbesondere auch Brandenburg war und ist darum bemüht, vielfältige politische und ökonomische Interessen in den ehemals staatssozialistischen Ländern zu verfol-

gen. Schon 1990 betonte Ministerpräsident Stolpe in seiner ersten Regierungserklärung: „Der Eiserner Vorhang ist gefallen. Wir müssen verhindern, dass statt dessen an der Ostgrenze unseres Landes ein neuer Damm errichtet wird. ... Eine neue Trennlinie mitten durch Europa würde Demokratie, soziale Sicherheit und Reformbemühungen bei unseren östlichen Nachbarn stark gefährden.“

Diese östliche Komponente in der Politik Brandenburgs reagiert unterhalb der rhetorischen Ebene, auf der oft von allgemeiner Unterstützung der Reformprojekte die Rede ist, auf vielfältige konkrete Problemstellungen, die sich vor allem aus dem Abreißen der wechselseitigen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Zusammenbruch des RGW und der deutschen Wiedervereinigung ergaben. Der im Art. 29 des Einigungsvertrags geregelte Umgang mit den Wirtschaftsbeziehungen der ehemaligen DDR zu seinen östlichen Nachbarn und insbesondere den Nachfolgestaaten der UdSSR erwies sich als ein sehr kompliziertes Krisen- und Problemfeld. Die geschwächte Wirtschaft Brandenburgs konnte sich in der Konkurrenz zu den westlichen Anbietern trotz der geografischen Nähe zu Mittelost- und Osteuropa nur in relativ geringem Maße auf diesen Märkten behaupten. Und dies obwohl diese Staaten zu wichtigsten Absatzmärkten für brandenburgische Produkte zählen. Diesem Trend versuchte die Politik entgegenzuwirken, indem sie die Rahmenbedingungen für engere Kooperationen und Wirtschaftskontakte verbesserte, in den Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern in den entsprechenden MOE- und GUS-Ländern eintrat und mit diesen Kooperationsabkommen schloss. Ein zentrales Ziel der politischen Präsenz Brandenburgs in diesen Ländern war und ist es also, wirtschaftliche Kontakte zu pflegen.

In der brandenburgischen Politik gegenüber den Ländern Mittelost- und Osteuropas sind folgende regionale Schwerpunkte erkennbar:

1. Polen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem mit der Wojewodschaft Lebus Land, darüber hinaus Beratung der Zentralregierung und der Wojewodschaften im Beitrittsprozess zur Europäischen Union;
2. Russländische Föderation, Zusammenarbeit vor allem mit der Region Kaliningrad und dem Moskauer Gebiet, Kontaktgruppe des deutschen Bundesrates und des russischen Föderationsrates;
3. Ukraine, Zusammenarbeit mit dem Gebiet Dnepropetrowsk.

Das strategische Ziel der Zusammenarbeit mit Polen ist sicherlich deutlich. Bei der Zusammenarbeit mit Polen steht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Vordergrund. Eine Vielzahl von Problemstellungen, vor allem im ökologischen Bereich, aber auch im Zusammenhang mit Infrastrukturentwicklung und Verkehrsplanung, müssen grenzüberschreitend gelöst werden. Im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union ist die Schaffung transregionaler grenzüberschreitender Infrastrukturen von weitreichender Bedeutung für die Integration

Polens in den gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum. Es verwundert insofern nicht, dass die entsprechenden Maßnahmen durch die EU-Förderprogramme INTERREG auf der deutschen und PHARE auf der polnischen Seite mitfinanziert werden. In der letzten Förderperiode betrug der finanzielle Gesamtrahmen INTERREG II und PHARE CBC in Brandenburg und dem Lebusener Land insgesamt 253 Millionen Euro. Gefördert wurden insgesamt 956 Projekte in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Umwelt, Wirtschaft, kommunale Infrastruktur und Tourismus. Probleme bei der Umsetzung von Projekten entstanden dabei vor allem dadurch, dass die Warschauer Zentralregierung, die die Mittelvergabe bei PHARE maßgeblich mitbestimmt, in der Vergangenheit oft andere regionale Förderschwerpunkte verfolgt hat und insbesondere die strukturschwächeren ostpolnischen gegenüber den westlichen Wojewodschaften bevorzugte. Durch die Installierung von PHARE CBC zur speziellen Förderung von grenzüberschreitenden Projekten wurde diesen Problemen allerdings entgegengewirkt. In diesem Lichte ist auch das für die nächste Förderperiode geplante *Joint Programing Document*, das Förderstrategien für den gesamten Grenzraum aufnimmt und zusammenfasst, zu sehen. Außerdem soll ein gemeinsamer deutsch-polnischer Lenkungsausschuss eingerichtet werden.

Ein sehr interessantes Beispiel grenzüberschreitender Kooperation ist an der Europa Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder angesiedelt. Durch das binationale Studien- und Forschungsprogramm am Collegium Polonicum wird eine spezielle Regional- und (oder) Transformationskompetenz gefördert. Darüber hinaus entsteht zwischen zukünftigen Entscheidungsträgern beider Seiten frühzeitig ein kooperatives Verhältnis.

Bei den Kontakten zur Russländischen Föderation sind die Aktivitäten des Ministerpräsidenten Stolpe im Rahmen des 1999 unterzeichneten Kooperationsabkommens zwischen dem deutschen Bundesrat und dem russischen Föderationsrat hervorzuheben. Die wachsende Bedeutung der regionalen Dimension und der föderalstaatlichen Institutionen in Russland wird den Beziehungen zu den föderalen Organen in Russland sicherlich in Zukunft noch mehr Gewicht verleihen. Außerdem wirkt die Landesregierung Brandenburg durch Rechts- und Wirtschaftsberatung an dem Aufbau stabiler Institutionen in der Russischen Föderation mit. Hierzu wurden gemeinsam mit dem Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) auch Langzeitberater in verschiedene Entscheidungszentren in der Russländischen Föderation entsandt. Diese stellen wichtige Ansprechpartner und Türöffner auch für privatwirtschaftliche Kontakte dar.

Über die regionale Schwerpunktsetzung hinaus steht mit der Technologie- und Innovationsagentur (T.I.N.A.) ein Instrument zur Entwicklung und Stärkung der technologischen Innovationskraft des Standortes Brandenburg und seiner Integration in die Europäische Technologiegemeinschaft zur Verfügung. Der technologischen Zusam-

menarbeit und dem Know-How-Transfer mit Mittelost- und Osteuropa wird dabei eine besondere Priorität eingeräumt.

Insgesamt ist ersichtlich, dass die Aktivitäten Brandenburgs in den MOE- und den GUS-Staaten sich im wesentlichen auf die oben angeführten ersten beiden Formen von Paradiplomatie beziehen, wobei anzumerken ist, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Polen und den entsprechenden polnischen Wojewodschaften in ihrer Effektivität und wahrscheinlich auch Priorität hervorzuheben ist. Das große Problem bei der Schaffung wirtschaftlicher Kontakte ist die Strukturschwäche der brandenburgischen Wirtschaft, besonders der kleineren und mittleren Unternehmen. Für internationale Expansion und Kooperation und insbesondere für die nachhaltige Erschließung der Märkte Ostmittel- und Osteuropas fehlen hier meist die Kapazitäten. Es verwundert insofern nicht, dass, obwohl diese Staaten in der Außenhandelsbilanz Brandenburgs nach wie vor bedeutend sind, die absoluten Ex- und Importe im bundesweiten Vergleich weit hinter denen der wirtschaftsstarken Altbundesländer zurückbleiben.

Literatur

H. J. Michelmann/ P. Soldatis, *Federalism and International Relations*, Oxford 1990. Raimund Krämer, *Im internationalen Netzwerk*, Potsdam 1995.

„Es geht darum Brücken zu bauen, im wörtlichen, wie im übertragenen Sinne“

Interview mit **Dr. Herrmann Freiherr von Richthofen**, Beauftragter des Ministerpräsidenten von Brandenburg für die Zusammenarbeit mit Polen und besondere internationale Aufgaben.

Dr. Hermann Freiherr von Richthofen, geb. 1933 in Breslau, nach dem Studium der Rechtswissenschaft mit anschließender Promotion seit 1963 im Auswärtigen Dienst, verschiedene Stationen, zuletzt als deutscher Botschafter in London und Vertreter der Bundesrepublik im Nordatlantikat. Seit 1999 Beauftragter des Ministerpräsidenten von Brandenburg für die Zusammenarbeit mit Polen und besondere internationale Aufgaben.

S. E.: *Herr von Richthofen, würden Sie sagen, dass der Zusammenarbeit mit dem Osten in Brandenburg eine besondere Priorität eingeräumt wird? Dafür spräche zumindest, daß Sie Beauftragter für die Zusammenarbeit mit Polen sind und nicht mit Frankreich.*

v. R.: Ja und das liegt ja nahe, da wir hier näher an Mittelost- und Osteuropa liegen und diese räumliche Nähe gemeinsame Interessen schafft. Sie gibt uns die Möglichkeit, Probleme gemeinsam zu lösen. Ich denke da beispielsweise an die Bekämpfung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, den Umwelt- und Katastrophenschutz. Darüber hinaus können wir aus der Zeit

des geteilten Schicksals nach 1945 unter sowjetischer Herrschaft Sprachkenntnisse, Landeskenntnisse und auch Personenkenntnisse einbringen. Aus der Zeit nach der Vereinigung können wir eigene Transformationserfahrungen weitergeben, denn Brandenburg stand ja vor ganz ähnlichen Herausforderungen wie jetzt die Staaten Mittelost- und Osteuropas. Daraus leitet sich ein besonderes Verständnis für die Probleme dieser Staaten ab. Diese Kompetenz können wir auch nutzen, um Brandenburg im nationalen und internationalen Wettbewerb einen Standortvorteil zu verschaffen, mit positiven Auswirkungen auf den hiesigen Arbeitsmarkt.

S. E.: *Polen spielt im Ost-Beziehungsnetzwerk Brandenburgs durch die gemeinsame Grenze sicherlich eine besondere Rolle. Wie gestalten sich diese Beziehungen?*

v. R.: Mit Polen haben wir intensive Beziehungen in nahezu allen Bereichen. Es gibt, um nur einige Beispiele zu nennen, die Euroregionen mit Geschäftsstellen dies- und jenseits der Grenze, die deutsch-polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Schulprojekte, kulturelle Begegnungen und das von Frankfurter Europa-Universität Viadrina gemeinsam mit der Adam Mickiewicz-Universität Poznań in S³ubice errichtete Collegium Polonicum, wo deutsche und polnische Studenten gemeinsam studieren.

Politisch unterhalten wir zu Polen Beziehungen auf drei Ebenen. Die erste Ebene ist die regionale (Landes)Ebene. Auf dieser Ebene gestalten sich die Beziehungen besonders eng zu den nachbarschaftlichen Wojewodschaften Lebusser Land, mit der wir die längste gemeinsame Grenze haben, mit Westpommern und punktuell auch zu Niederschlesien im Bereich Hochwasserschutzprogramme an der Oder. Mit dem Lebusser Land haben wir gerade eine gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit auf einer Vielzahl von Feldern unterzeichnet, die den Rahmen für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Land Brandenburg und dem Lebusser Land bilden wird. Darüber hinaus suchen wir auch Kontakt zu Regionen, mit denen uns keine gemeinsame Grenze verbindet, beispielsweise zu Masowien und Podlachien.

Eine zweite Ebene ist Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene über die Euroregionen, Städte- und Kreispartnerschaften. Eine dritte sehr wichtige Ebene ist die überregionale Zusammenarbeit mit der Warschauer Zentralregierung in Bereichen, die in deren Kompetenz fallen, wie z.B. Sicherheit und Verkehrsinfrastrukturen. Brandenburg ist darüber hinaus ein wichtiger Ansprechpartner der Wojewodschaften und der Zentralregierung im Beitrittsprozess Polens zur Europäischen Union, da es mit Rat und Zusammenarbeit alles tun möchte, um die baldige EU-Mitgliedschaft Polens zu unterstützen.

S. E.: *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der jetzigen EU-Außengrenze ist durch die Institution der Euroregionen in gewissen Maße schon europäisiert.*

v. R.: Die Euroregionen sind in der Tat ein wichtiges Instrument der interregionalen, grenzüberschreiten-

den Zusammenarbeit und üben darüber hinaus eine Funktion im Beitrittsprozess aus. Durch den Beitritt Polens werden aus diesen Grenzregionen, drei an der Zahl, EU-Binnenregionen werden, was es besonders wichtig macht, die grenzüberschreitenden Kontakte schon jetzt zu vertiefen. Mit finanzieller Unterstützung der EU-Förderprogramme INTERREG II und IIIa und PHARE CBC sind u.a. gemeinsame, grenzüberschreitende Projekte in der Infrastrukturentwicklung umgesetzt worden. Als Beispiel möchte ich das deutsch-polnische Klärwerk in Guben/Gubin nennen, das kostensparender arbeitet, da es von beiden Seiten genutzt wird. Heute gilt es, die durch die Grenzlage auf beiden Seiten bedingte Strukturschwäche auszugleichen und den Raum durch vielfältige Verbindungen zu integrieren. Es geht deshalb darum, Brücken zu bauen, im wörtlichen wie im übertragenen Sinne.

S. E.: *Die Skepsis gegenüber dem Prozess der Ost-erweiterung nimmt in der Bevölkerung auf beiden Seiten der Grenze zu. Ist nicht gerade die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wie Sie sie eben geschildert haben, ein gutes Gegenargument gegen diese Skepsis?*

v. R.: Sicherlich. Aber da ist auch das Problem, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären. Wir möchten dies in nächster Zeit mit Chefredakteuren polnischer und deutscher grenznaher Medien erörtern. Denn gerade in den Grenzregionen ist z.B. die Angst vor Migrationen nach Einführung der Freizügigkeit besonders ausgeprägt. Diese Ängste und damit verbundene Stereotypen müssen abgebaut, Unterschiede und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit angesprochen werden. Wir befinden uns in einem Lernprozess; Aufgabe der Politik in diesem Prozess ist es auch, auf die Vorteile hinzuweisen, die sich für die Menschen auf beiden Seiten der Grenze daraus ergeben.

Sebastian Eckardt studiert Osteuropastudien am Osteuropainstitut der FU Berlin. Die Informationen gehen weitestgehend auf ein Praktikum im GUS Referat des Justizministeriums Brandenburg zurück.

HERWIG ROGGMANN

**Privatisierung, Beteiligung, Eigentum,
Funktionswandel des Eigentums
in Ost und West**

*Arbeitspapiere des AB Recht und Wirtschaft
des Osteuropa-Instituts, 2000, Heft 13, 81 Seiten*