

Raimund Krämer

Aktiv in Europa

Die ostdeutschen Länder
in der Europäischen Union

Eine vorläufige Bilanz

Copyright 2002
Brandenburgische Landeszentrale
für politische Bildung

Herausgeber:
Brandenburgische Landeszentrale
für politische Bildung
14460 Potsdam

ISBN: 3-932502-32-9

Gestaltung und Realisierung:
Höntze & Bauersfeld Werbeagentur, Potsdam

Druck: Druckerei Rüss, Potsdam

Diese Veröffentlichung stellt
keine Meinungsäußerung der
Brandenburgische Landeszentrale
für politische Bildung dar.
Für inhaltliche Aussagen trägt
der Autor die Verantwortung.

Gedruckt auf Recyclingpapier

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorwort	7
1. Regionen in den internationalen Beziehungen	9
1.1 Von der Vielstimmigkeit in der internationalen Politik	9
1.2 Regionen als internationale Akteure	15
2. Aktiv im Netzwerk der Europäischen Union	23
2.1 Fünf verschiedene Länder oder eine Region?	24
2.2 Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union	31
2.3 Auf dem Weg in die Europäische Union	34
2.4 Akteure und Institutionen	38
2.5 Europapolitische Antworten der Länder heute	52
3. Die Europäischen Fördertöpfe	55
3.1 Ringen um Gleichberechtigung und Anerkennung als Ziel 1-Gebiet	55
3.2 Spezielle Interessen	60
3.3 Start in die neue Förderperiode 2000-2006	62
4. Grenze und Kooperation im Osten	66
4.1 Der Osten als Grenzland	66
4.2 Zur deutsch-polnischen Grenze	69
4.3 Die Grenze als Herausforderung	72
4.4 Euro-Regionen	76
4.5 Grenzgebiete und EU-Osterweiterung	79
5. EU-Osterweiterung und ostdeutsche Länder	81
5.1 Europa ist mehr als die EU	81
5.2 Osterweiterung der Europäischen Union	85
5.3 Aktiv in der Beitrittsstrategie	88
6. Auf dem Weg zu europäischen Regionen	93
Anlagen	97

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AdR	Ausschuss der Regionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECU	European Currency Unit = Europäische Währungseinheit
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EMK	ständige Konferenz der Europaminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
EP	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.03.1993
GG	Grundgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
KGRG	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
MOE	Mittel- und Osteuropa
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NGO	Non-Governmental Organisation
VRE	Versammlung der Regionen Europas

Vorwort

„EU-Kommissar Verheugen beruhigt Ostdeutsche“, „Mehr EU-Geld für Brandenburgs Grenzregionen“, „Kühe dürfen auf stillgelegte Flächen: EU erteilt Sondererlaubnis“ – Meldungen wie diese kann man heute fast täglich in den Medien finden. Die Europäische Union ist im Osten Deutschlands präsent: Gewiß nicht nur in den Schlagzeilen der Presse, sondern auch in den Büros von Oberbürgermeistern, in den Seminaren der Universität, in den ministeriellen Amtsstuben der Umweltbehörde oder den Rinderställen der uckermärkischen Agrarbetriebe. Ganz ohne Zweifel hatte der Umbruch, der sich seit 1990 im Osten Deutschlands vollzog, auch eine „europäische Dimension“. Die Europäische Union bot nicht nur finanzielle Mittel, sondern sie wurde auch zum Inbegriff von Freiheit, Pluralismus und Wohlstand. Mittlerweile ist aus dem „Beitrittsgebiet“ ein aktiver Mitspieler im recht verworrenen europäischen Netzwerk geworden. Die vorliegende Schrift zieht eine „europäische Bilanz“ der ostdeutschen Länder nach zwölf Jahren. Diese fällt positiv aus, auch wenn es an Schwierigkeiten und Problemen nicht mangelt. Eine der Lehren aus der vergangenen Dekade: Es bedurfte stets aktiver Akteure, die ihre Interessen formulierten und anschließend umsetzten. Das gelang nicht immer – aber immer öfter. Die europäischen Herausforderungen werden zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht geringer, vor allem mit Blick auf die EU-Osterweiterung. Dem müssen sich diese Länder in den nächsten Jahren stellen, politisch und materiell. Und dafür bedarf es auch einer breiten Debatte, die um das Vergangene weiß und für das Künftige ein Gespür hat. Dazu soll diese Publikation der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung einen substantiellen Beitrag leisten.

Im Interesse der Lesbarkeit für ein breites Publikum wurde auf den ansonsten üblichen wissenschaftlichen Apparat mit vielen Fußnoten verzichtet. Einige Literaturhinweise am Ende von Kapiteln gibt es für jene, die dazu Weiteres lesen möchten. In diesem Sinne bietet die Publikation nicht nur allgemeine Aussagen zur Thematik, sondern auch viel konkrete Information und Hilfestellungen für die weitere Beschäftigung mit diesen Fragen. Ein Wort zur Begrifflichkeit: Ich benutze den geographischen Begriff der ostdeutschen Länder und nicht „neue Bundesländer“. Einerseits haben einige dieser Länder, wie z.B. Brandenburg und Sachsen, eine jahrhundertealte Geschichte, und nach mittlerweile zwölf Jahren seit der Vereinigung steht die Frage, wie lange sie als „neu“ gelten sollen. Andererseits spricht auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von „Ländern“ (und nicht von „Bundesländern“).

Natürlich ist zum Schluß jenen zu danken, die mich bei dieser Arbeit besonders unterstützt haben. Als vor mehr als einem Jahr Dr. Werner Künzel von der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung mir diese Publikation vorschlug, nahm ich diese Idee sofort freudig auf. Die bereits vertrauensvolle Zusammenarbeit wurde dann im folgenden Jahr fortgesetzt. Insbesondere möchte ich mich bei ihm für das ausdauernde Verständnis angesichts der zeitlichen Verschiebungen bedanken, die aus jenen Turbulenzen resultierten, in die ein ostdeutscher Akademiker in diesen Zeiten und in diesem Landstrich recht schnell kommen kann. Jedoch bedarf eine solche Publikation auch recht konkreter Unterstützung. An meiner Seite standen dabei Mario Kölling und Olaf Deutschbein, die mir sowohl bei der Recherche als auch bei der Aufbereitung des Materials, speziell der Daten (mit M.K. bzw. O.D. gekennzeichnete Tabellen), tatkräftig halfen.

Potsdam, am 9. Juli 2002

Raimund Krämer

1. Regionen in den internationalen Beziehungen

1.1 *Von der Vielstimmigkeit in der internationalen Politik*

Neue Mitspieler auf einem glatten Parkett

Wer sind die Spieler auf der Weltbühne? In Anlehnung an Shakespeares Wort, wonach die ganze Welt eine Theaterbühne sei, könnten wir uns fragen, wer denn in den verschiedenen Haupt- und Nebenrollen in dieser Welt mitspielt? Dort finden wir ja heute nicht nur Vertreter der Staaten. Neben den Repräsentanten der nationalen Regierungen agieren international, also grenzüberschreitend, auch viele andere Akteure: Sei es die Provinz Guangdong im Süden Chinas, die ein Viertel der gesamten chinesischen Industrieproduktion erzeugt, der US-Bundesstaat Kalifornien oder das Baskenland in Spanien; es sind dies internationale NGO's wie Amnesty oder Greenpeace, transnationale Konzerne oder internationale Organisationen wie die UNO oder das Internationale Rote Kreuz; international agieren heute auch kaukasische warlords und kolumbianische Drogenkartelle, ja selbst einzelne Persönlichkeiten wie der Dala Lama aus Tibet oder die Teilnehmer beim jährlichen „Davos-Forum“, so daß mit Recht vor einer „Privatisierung der Weltpolitik“ gewarnt wird. „The subject is politics“ formulierten 1992 Yale Ferguson und Richard Mansbach kategorisch. Die beiden US-amerikanischen Politologen forderten damit, daß im Fach „Internationale Beziehungen“, sowohl in der Forschung als auch in der Lehre, die handelnden Akteure mit ihren Ressourcen, Kompetenzen und Loyalitäten in den Mittelpunkt gestellt werden.

Wieso diese neuen Überlegungen, da doch die Frage, wer in den internationalen Beziehungen handelt, im ersten Moment recht schnell und einleuchtend beantwortet werden kann. Was uns von Fernsehen, Radio oder Presse an nationalen und internationalen Nachrichten geliefert wird und was wir aus einem traditionellen Verständnis von „internationaler Politik“ aufnehmen, läßt auf Präsidenten, große Vorsitzende, Kanzler oder Generäle mit ihren umfangreichen Beamtenstäben schließen. Sie scheinen in Konferenzen, Gipfeln und offiziellen Visiten die Geschicke globaler Entwicklung in den Händen zu halten. Noch heute wird internationale Politik personell vor allem an Diplomaten und Militärs festgemacht.

Vom Billardspiel zum Spinnennetz?

Diesem verbreiteten Verständnis entspricht in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit internationaler Politik das traditionelle Herangehen der „realisti-

schen Schule“. Deren Modell geht von der Annahme aus, daß souveräne Nationalstaaten die Hauptakteure in der Weltpolitik seien und allein deren Interaktionen jenes Phänomen darstellen, das wir „internationale Beziehungen“ nennen. Der Nationalstaat besitze, so die „Realisten“, in einem deutlich abgegrenzten politischen System das Monopol legitimer physischer Gewaltanwendung nach innen über Personen und Territorien und damit die Legitimität für das Handeln nach außen. Deshalb sei es der zentralisierte und souveräne Staat, wie er sich seit dem 17. Jahrhundert in Westeuropa herausgebildet hat, der auch in den internationalen Beziehungen das Monopol, zumindest aber die Priorität gegenüber möglichen anderen inneren Akteuren besitze. Im Verständnis von Autoren wie Hans Morgenthau, Kenneth Waltz oder Gottfried-Karl Kindermann bewegt sich internationale Politik vor allem um die Begriffe Macht und Sicherheit, und beides mit einer starken militärischen Dimension.

Die Entwicklung seit dem 11. September 2001 scheint diese Sicht zu bestärken. Es ist ein großer Staat, die „übriggebliebene Supermacht“ USA, die das Weltgeschehen zu bestimmen scheint, und es ist das Militärische, um das sich hier und in den Bergen Afghanistans alles zu drehen scheint. Dieses staatenzentrierte Modell der internationalen Beziehungen, das um eine wirtschaftliche Dimension ergänzt auch als „Neorealismus“ firmiert, wird gern mit dem Billardspiel modellhaft dargestellt. Danach bewegen sich die Staaten als abgeschlossene und eigenständige Einheiten mit einer harten, undurchdringlichen Schale auf dem Spieltisch „Weltarena“, indem sie sich wie Billardkugeln beständig anziehen und abstoßen. Aber diese Schale wurde und wird immer mehr aufgeweicht und durchlöchert. Neben Nationalstaaten operieren heute auf der Weltbühne immer mehr andere Akteure - suprastaatliche, substaatliche und nichtstaatliche. Die Beziehungen zwischen der Vielzahl unterschiedlicher Akteure und deren gegenseitige Abhängigkeiten, Interdependenz, prägen heute immer stärker das Bild der internationalen Beziehungen, dem eher das Bild eines Spinnennetzes oder eines Gitters entspricht.

Internationale Beziehungen

als die Gesamtheit der grenzüberschreitenden Aktionen und Interaktionen, die von verschiedenen handlungsfähigen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen konzipiert und realisiert werden. Ein Geflecht von koexistierenden, sich gegenseitig beeinflussenden, miteinander konkurrierenden und konfrontierenden Einheiten, die ein bestimmtes Maß an Autonomie haben und die ein bestimmtes Maß an Loyalitäten binden.

Wenn es sich hierbei um einen weltweiten Trend in den internationalen Beziehungen handelt, dann sollten wir ihn auch in den Rahmen der globalen Entwicklungen unserer Tage stellen. Mit der Großen Wende geriet die mittels Atomwaffen festgezurzte Welt des Kalten Krieges Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts aus den Fugen. „Die neue Ordnung der Welt ist bislang so unübersichtlich wie konturenlos“ schrieb der Historiker Dan Diner in den 90er Jahren in seinem Buch über „Weltordnungen“ und betont dabei den Plural seines Buchtitels. Seit der „Großen Europäischen Wende“ im Jahre 1989 wurden Entwürfe neuer Weltordnungen intensiv diskutiert - nach gut zehn Jahren scheint sich diese „neue“ Weltordnung in ihren Konturen als eine imperiale abzuzeichnen.

Ende des traditionellen Staates?

In der politikwissenschaftlichen Debatte wird häufig von der Auflösung des traditionellen Staatsbegriffes und der dazu gehörigen Souveränität gesprochen. Das Zeitalter des zentralisierten und hierarchischen Staates, wie er nach der Französischen Revolution entstanden war, werde nun von einem „neuen Mittelalter“ abgelöst. Der moderne Staat könne die Probleme immer weniger durch zentrale Verwaltung lösen. Auch dafür haben die realsozialistischen Staaten den historischen Beweis geliefert. Der Staat agiert heute, so Fritz W. Scharpf, „in einem immer dichteren Geflecht innergesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen“. Dies alles führt James Rosenau zu der Auffassung, daß der Platz der Autorität in politischen Systemen neu lokalisiert bzw. rekonstruiert werde. Nach Auffassung des prominenten US-amerikanischen Politologen erfolgt dies in zwei Richtungen: nach „oben“, d.h. Autorität wird an supranationale Institutionen und nach „unten“, an subnationale, regionale Einheiten abgegeben. Eine Verbesserung der gesellschaftlichen Lösungskapazität ist offenbar sehr eng mit Dezentralisierung und Enthierarchisierung verknüpft. Die Vernetzung relativ autonomer Systeme bietet die günstigeren Möglichkeiten, auf komplexe gesellschaftliche Herausforderungen adäquat zu reagieren. Es wundert nicht, daß in diesem Zusammenhang auch das „Heilige Römische Reich Deutscher Nation“ eine neue, positivere Wertung erfährt und von manchem in seiner Zeit von 1648 bis 1806 als eine Art Modell künftiger europäischer Staatlichkeit angesehen wird.

Die Kritik am Nationalstaat und seiner Lösungskapazität kam und kommt aus unterschiedlichen politischen Richtungen. Der frühere Chef des Japanbüros der weltweit agierenden Beratungsfirma McKinsey, Kenichi Ohmae, formulierte apodiktisch, daß der Nationalstaat „eine unnatürliche, sogar disfunktionale Einheit für die Organisation menschlichen Handelns und wirtschaftlicher Anstrengungen in einer grenzenlosen Welt geworden ist“. Die

Alternative ist für ihn der „Regionalstaat“. Für andere ist angesichts der globalen Probleme wie Umwelt, Verarmung, Migration, Terrorismus oder Drogenhandel die Kapazität des Nationalstaates ausgereizt. Die globale Vergesellschaftung der kapitalistischen Weltwirtschaft gehe mit der Transformation zu einer „globalen Staatlichkeit“ einher. Damit verbunden sei die Herausbildung einer „globalen Zivilgesellschaft“, die sich in horizontal vernetzten „Gegenmächten“ darstellt und die die nationale und globale Staatlichkeit konterkariert. Alle sind sich aber einig: Die Schale des Nationalstaates ist sehr porös.

Mehr Themen, mehr Mitspieler

Internationale Beziehungen sind heute immer weniger ein Monopol des Nationalstaates. Der Staat bleibt zweifellos ein Mitspieler und zwar ein wichtiger in der internationalen Arena. Aber er hat nicht mehr das Monopol und in vielen Fragen, wie z.B. wirtschaftlichen und geistigen, nicht einmal die Dominanz. Neue Akteure mit ihren spezifischen Interessen und Instrumentarien emanzipieren und etablieren sich.

Akteure in den internationalen Beziehungen

All jene politische Einheiten, die in einem bestimmten Maße über politische, wirtschaftliche und verfassungsmäßige Selbständigkeit verfügen und die die Fähigkeit zu einem relativ autonomen Handeln im internationalen Maßstab haben, ohne daß ihre Handlungen vollständig mit Bezug auf andere Akteure erklärt und vorausgesagt werden können.

Ernst-Otto Czempiel, Nestor der Disziplin der Internationale Beziehungen in Deutschland, sieht speziell unter dem Eindruck der weltpolitischen Veränderungen seit 1989 neben der Regionalisierung und der Ökonomisierung die „Emanzipation der Akteure“ als eine wesentliche Tendenz der internationalen Beziehungen an. Czempiel charakterisiert diese Entwicklung, die den Abschied von der traditionellen Staatenwelt bedeute, mit dem Begriff „Gesellschaftswelt“. Diese politische Metapher soll ausdrücken, „daß die Welt noch keine Weltgesellschaft, aber auch keine Staatenwelt mehr ist, daß sie nach wie vor eine staatlich geordnete Welt darstellt, in der aber das politische Gewicht der Gesellschaften wächst.“

Auch die Themen in den internationalen Beziehungen haben sich verändert, wurden erweitert. An die Stelle des klassischen Topos Sicherheit, vor allem

militärisch verstanden, treten zunehmend Themen wie Wirtschaftsbeziehungen, Umwelt, Menschenrechte und Migration. Weder sind diese Fragen von einem Staat gegen andere Staaten lösbar, noch lassen sich diese Themen als rein außenpolitische von der Innenpolitik trennen. Beschlüsse der EU in Brüssel entscheiden heute sehr wohl über das Schicksal von Wirtschaftsstandorten in Spanien oder Deutschland und damit über die Zukunft von Millionen von Menschen. Und die neuen Bestimmungen des internationalen Handelsabkommens WTO werden langfristig erheblich darüber entscheiden, was ein indischer Bauer anbaut, wo ein argentinischer Arbeiter Lohn findet und wann ein deutsches Unternehmen investiert. Damit werden „klassische“ innenpolitische Themen wie Arbeit und Soziales zu Dauerbrennern internationaler Kontakte. Eine Trennung von Innenpolitik und internationaler Politik wird in der Praxis immer schwieriger. Das gilt heute auch und gerade für die Europäische Union. Hier einen wirklich „realistischen Blick“ zu haben, daß fordert Yale Ferguson bei den Kollegen des "realistischen Ansatzes in seinem Artikel „Die fatalen Augenkrankheiten der alten und neuen Realisten“ mit Recht rein.

Macht in den internationalen Beziehungen

Fähigkeit zur internationalen Kooperation und zur Vernetzung. Je fähiger ein Akteur zur internationalen Kooperation ist, desto effektiver wird er seine Interessen durchsetzen können, desto größer wird seine Macht im Sinne der Einwirkung auf die Umwelt, der Kontrolle über die Ergebnisse sein. Heute ist diese Macht mehr denn je multidimensional, fragmentiert und vergänglich.

Auch in einer fragmentierten und multizentrierten Welt ist der Nationalstaat weiterhin eine, vielleicht sogar noch die wichtigste Institution des Politischen. Jedoch ist er heute ein Akteur unter mehreren. Eine Vielzahl von supranationalen, transnationalen, nationalen und subnationalen Handlungseinheiten werben um die Loyalität des Bürgers. Dabei besteht die Kunst des Politischen heute darin, die verschiedenen Einheiten handlungsfähig und damit auch lösungsfähig zu vernetzen und die existierenden Interessenunterschiede als produktives Moment zu verstehen und zu nutzen. Es scheint, daß auch im Bereich der internationalen Beziehungen ein Modell überlappender Autoritäten, die in unterschiedlicher Art und Weise und zu unterschiedlichen Themen die Menschen organisieren und binden, der Realität näher kommt als ein rigides Staatenmodell, welches das Ergebnis der Entwicklung Westeuropas der letzten 300 Jahre ist. Der Blick in die ältere Geschichte (und auf andere Konti-

nente) offenbart, daß stets verschiedene politische Formen zur gleichen Zeit existierten, die sich überlappten und in ihrem Handeln entweder miteinander konkurrierten oder kooperierten. Die Vielfalt der Austauschmuster wird heute zum bestimmenden Moment der internationalen Politik. Dabei ist die Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu einer der zentralen Fragen der internationalen Beziehungen geworden. Die Akteure sind vielfältiger und sie sind unvollständig in ihrer Autonomie und Souveränität, Loyalitäten zu binden und Probleme zu lösen.

Auswahlbibliographie

Diner, D., *Weltordnungen, Über Geschichte und Wirkung von Recht und Macht*, Frankfurt/M. 1993.

Czempiel, E.-O., *Weltpolitik im Umbruch, Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991.

Brühl, T., Debiel, T. u.a. (Hg.), *Die Privatisierung der Weltpolitik, Stiftung Entwicklung und Frieden*, Bonn 2001.

Ferguson, Y. H., *Rückwärts geschaut auf die gegenwärtige Politik. Wider die fatalen Augenkrankheiten alter und neuer Realisten*, in: *WeltTrends*, Heft 12 (Herbst 1996).

Meyers, R., *Die Theorie der internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne*, in: *WeltTrends*, Heft 1 (Sept. 1993).

Siedschlag, A. (Hg.), *Realistische Perspektiven internationaler Politik*, Opladen 2001.

1. 2 Regionen als internationale Akteure

Mit der Frage nach (neuen) Akteuren in den internationalen Beziehungen ist auch die Debatte über „Regionen in Europa“ verbunden. Der Begriff der Region wird heute geradezu inflationär verwendet; für manche ist er gar zum Kampfbegriff gegen jeglichen Zentralismus geworden. Der Slogan vom „Europa der Regionen“ fand recht schnell bei den Bürgern Zuspruch und wird auch offiziell sehr gern benutzt. Auch bei denjenigen, die damit offenbar eher einem technokratischen Zentralismus ein bürgerfreundliches Mäntelchen umhängen wollen. Das wird vor allem durch die Unschärfe des Begriffes der Region begünstigt. Zunächst soll er hier von jenen geographischen Großräumen, wie z.B. Süd- und Mittelamerika oder Afrika, getrennt werden, die in der Literatur über internationale Politik ebenfalls als „Regionen“ bezeichnet werden.

Der Begriff Region wird hier ausschließlich auf bestimmte territoriale Gebiete unterhalb der Ebene des Nationalstaates angewandt, die sich vor allem historisch, sprachlich-kulturell und administrativ definieren. Es ist nicht verwunderlich und liegt sicherlich in der Logik der Sache, daß es bisher in Brüssel nicht gelang, allgemeingültige Kriterien für die Bestimmung einer Region in der EU festzulegen. Zu unterschiedlich sind die Realitäten selbst in Westeuropa. Föderale Staaten wie Deutschland stehen neben regionalisierten und dezentralen Staaten wie z.B. Spanien und Belgien und zentralisierten Staaten wie Frankreich. Als modus vivendi haben sich die nationalen Regierungen über eine „Nomenklatura“ der administrativen Strukturen unterhalb des Nationalstaates verständigt. Jeweils die größte Verwaltungseinheit unterhalb des Nationalstaates ist demnach als Region im Sinne der EU (und vor allem ihrer Bestimmungen für Fördermittel) anzusehen. In der gegenwärtigen *Nomenclature of Units for Territorial Statistics* gibt es auf der NUTS 1-Ebene 78 Gebiete. Dazu gehören u.a. die deutschen Länder, die belgischen Regionen oder Wales und Schottland aus dem Vereinigten Königreich. Die NUTS 2-Ebene umfaßt 211 Gebiete, u.a. die spanischen autonomen Regionen, (CC.AA.), französische Regionen, österreichische Bundesländer und 40 deutsche Regierungsbezirke. Auf der NUTS 3-Ebene gibt es zirka 1000 Gebiete wie die Nomoi in Griechenland, die Län in Schweden oder deutsche Kreise. Wir haben unter den „Regionen“ im EU-Raum somit sehr unterschiedliche Gebiete hinsichtlich Territorium, Bevölkerung und Wirtschaftskraft und vor allem deren politischer Autonomie. Neben Verwaltungseinheiten ohne jegliche politische Selbständigkeit wie die „amtskommuner“ in Dänemark finden wir Regionen wie die deutschen Länder, die belgischen Provinzen oder die spanischen Autonomen Gemeinschaften, die über beachtliche Eigenständigkeit

innerhalb ihrer jeweiligen Staaten verfügen. Die Unterschiede zeigen sich auch in der wirtschaftlichen Leistungskraft. Wirtschaftlich außerordentlich potenten Regionen wie Baden-Württemberg, Katalonien oder der Lombardei stehen rückständige Gebieten, wie Andalusien, das Alentejo - und seit 1990 - auch die ostdeutschen Ländern gegenüber.

Zum Konzept der transföderalen Beziehungen

Die auswärtigen Beziehungen der Regionen haben sich in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts sowohl im Umfang als auch im Niveau besonders innerhalb der Europäischen Union verstärkt. Die Regionen, die sich in sehr unterschiedlichen rechtlichen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Situationen befinden, haben Institutionen aufgebaut, die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen aufgebracht und nicht zuletzt auch den politischen Willen formuliert, um international im Netzwerk „Europäische Union“ mit Erfolg mitspielen zu können.

Wenn man in den 60er und 70er Jahre über Außenpolitik nachdachte spielten Regionen bzw. Bundesländer noch keine Rolle. Weder in Artikeln über Interdependenzen noch über Gesellschaftswelten wurden Regionen bzw. föderale Einheiten wahrgenommen. Erst Anfang der 90er Jahre nahm die Zahl der Publikationen zum internationalen Handeln der australischen und US-amerikanischen Bundesstaaten, der spanischen Comunidades Autónomas, der Regionen in Großbritannien und nicht zuletzt auch zu den auswärtigen Aktivitäten der deutschen Länder deutlich zu. Hier sind vor allem Autoren wie Ivo D. Duchacek, Panayotis Soldatos, Michael Keating, Brian Hocking, John Kincaid und Klaus Faupel zu nennen. In Deutschland kam es Anfang der 90er Jahre auch zu spürbaren Veränderungen auf diesem Gebiet, die geographisch vor allem mit Mannheim und personell mit Beate Kohler-Koch verbunden waren und sind.

Nach anfänglichen Beschreibungen des neuen Phänomens kam es Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre zu ersten theoretischen Überlegungen. In diesem Kontext muß auf das Konzept der „Paradiplomatie“ von Ivo Duchacek und Panayotis Soldatos verwiesen werden, mit dem erstmals auch über die einfache Beschreibung hinaus ein theoretischer Rahmen für die weitere Forschung angeboten wurde. Mit diesem Begriff beschreibt Duchacek das internationale Handeln subnationaler Einheiten, vor allem und in erster Linie in föderalen Staaten. Das Wort „para“ deutet an, daß es sich hierbei nicht um eine „vollwertige Diplomatie“, sondern nur um eine Art von Diplomatie handele, die parallel, komplementär und manchmal auch im Konflikt mit der zentralstaatlichen Diplomatie realisiert wird. Duchacek unterscheidet dabei zwi-

schen grenzüberschreitender, transregionaler (zwischen Einheiten ohne gemeinsame Grenze) und globaler Paradiplomatie, die sich mit „global issues“, wie z.B. Umwelt, Apartheid oder Entwicklungshilfe, beschäftigt. Der Schwachpunkt dieses Konzepts liegt meines Erachtens darin, daß mit dem Begriff „para“ ein (zu) enger Bezug zum Nationalstaat und dessen „richtiger“ Diplomatie hergestellt wird. Ebenso wie „microdiplomacy“ provoziert der Begriff „Paradiplomacy“ ein second-hand-Gefühl und einen Eindruck von Zweitklassigkeit. Andere Autoren verwenden den Begriff „internationale Politik substaatlicher Regierungen“, „transstaatliche Politik“, „subnationale Außenpolitik“ oder sprechen von „postdiplomatischer Politik“.

Dem gegenüber biete ich als Alternative in der weiteren Untersuchung dieser auswärtigen Aktivitäten den Begriff der „transföderalen Beziehungen“ an. Der Begriff umfaßt die internationalen Beziehungen von allen subnationalen Einheiten, die in einem föderalen bzw. dezentralen Staat ein bestimmtes Maß an „Eigenstaatlichkeit“ besitzen, d.h. diese Einheiten verfügen über ein Territorium, über eine Bevölkerung und ein bestimmtes Maß an Regierungsgewalt. Diese Definition schließt sowohl die klassischen föderalen Einheiten, wie die US-Bundesstaaten und die deutschen Länder, als auch autonome Regionen in eher zentralistisch organisierten Staaten, wie Großbritannien oder Spanien, aber auch solche autonomen Gebiete wie z.B. Puerto Rico ein.

Transföderale Beziehungen

All jene grenzüberschreitenden Aktionen und Interaktionen, die von föderalen bzw. autonomen Einheiten eines Nationalstaates konzeptionell entworfen und direkt oder indirekt von ihnen umgesetzt werden.

Damit wird die überwiegende Zahl der „nicht-zentralstaatlichen“ Aktivitäten in den internationalen Beziehungen beschrieben. Dabei übersehe ich keineswegs, daß dieser Begriff den Mangel hat, nicht das internationale Handeln der anderen Akteure, wie z.B. der NGO's oder privater Akteure, zu erfassen.

Motive für transföderale Politik

Allgemein gesagt liegen die Motive für transföderales Handeln in der Wirtschaft, in der Kultur und in der Politik, wobei von Fall zu Fall das Gewicht unterschiedlich ist. Es geht vor allem um den Standortwettbewerb, um den Zugang zu Investitionen, um Marktanteile, um internationale Handelsmärkte oder Verkehrsdrehscheiben, kurz um die Positionierung in der Globalisierung, die substaatliche Einheiten zu auswärtige Handeln geradezu zwingt. Große

Unternehmen suchen nach „access regions“, von denen aus sie ihre nationalen und internationalen Strategien entwickeln und „den Zugang“ zum Weltmarkt gestalten. Der effektive Zugang zu Strukturfonds der EU oder die Verhinderung neuer Richtlinien, die die eigene Landwirtschaft benachteiligen können, erfordert einfach „europäische Präsenz“, auch direkt vor Ort „in oder über Brüssel“. Umgedreht fordert das „Partnerschaftsprinzip“ in der EU-Strukturpolitik, das auf die unmittelbare Einbindung der „3. Ebene“ abzielt, geradezu aktive substaatliche Akteure. Substaatliche Einheiten mit eigener Sprache und Kultur suchen zudem über ihre Außenbeziehungen, die eigene kulturelle Identität zu festigen und nach außen (im Kontrast zur Zentralregierung) zu dokumentieren. Hinzu kommt, wie im deutschen Fall, die „verfassungsmäßige Kompetenz“ in den kulturellen Fragen, die zu vielen auswärtigen Aktivitäten führen. Beides zusammen bringt uns dann zu den politischen Gründen. Substaatliche Einheiten sind durch „internationale“ bzw. „europäische“ Themen heute immer stärker gefordert. Dazu müssen Standpunkte formuliert oder Allianzen geschmiedet werden, wie z.B. in der interregionalen Arbeitsgemeinschaft der „Vier Motoren“, ein Verbund wirtschaftlich kompetenter Länder und Provinzen. Wenn regionale Interessen vom Zentralstaat nicht im erforderlichen Maße vertreten werden – weil die zentrale Ebene auch andere Regionen zu beachten hat – muß „selbst auswärtig gehandelt werden.“ Gemeinsame Probleme von Nachbarregionen an der nationalstaatlichen Grenze führen auch zu verstärkten grenzüberschreitenden Aktivitäten, wie im Falle Brandenburgs mit polnischen Wojewodschaften. Verfassungsmäßige Unklarheiten, wie in Kanada, führen immer wieder dazu, daß substaatliche Einheiten eine „de facto foreign policy“ praktizieren. Nicht zuletzt verspricht internationales Auftreten auch Ansehen in der Politik; als „Staatsmann von Welt“ dazustehen ist für manchen Ministerpräsidenten einer Provinz oder eines Bundeslandes Motiv für eine (oder mehr) Auslandsreise gewesen. Und auch der „glamour factor“ des internationalen Parketts war und ist als Ursache nicht zu vernachlässigen.

Diese transföderalen Beziehungen können auf zwei, d.h. auf indirektem und direktem Wegem erfolgen: Indirekt bedeutet, daß diese substaatlichen Einheiten wie Länder oder Provinzen die zentralstaatliche Außenpolitik über das eigene politische System beeinflussen. Sie nutzen institutionelle Kanäle wie in Deutschland den Bundesrat. Über dieses Instrument können die deutschen Länder erheblichen Einfluß auf die deutsche EU-Politik nehmen. Formelle, aber noch mehr informelle Kanäle der Einflußnahme finden wir in anderen Ländern, besonders stark in Belgien, in Ansätzen in Spanien. Es zeigt sich, daß gerade die verfassungsrechtlichen Kompetenzen, die Gesetze und Ver-

fahren der innerstaatlichen Beteiligung eine wichtige Ressource für das auswärtige Handeln substaatlicher Einheiten sind. „Formale Strukturen in den Beziehungen zwischen Zentralstaat und substaatlichen Autoritäten bedeuten wahrscheinlich effektivere Kanäle für die politische Einflußnahme als mehr informelle Beziehungen“, schätzt Charlie Jeffrey vom *Institute for European Research* in Birmingham ein. Hinzu kommen, so der renommierte Europaforscher, eine kompetente Administration, die fähig ist, international zu handeln und „europapolitisch orientierte Koalitionen“ in den Regionen selbst, die gemeinsam ein „regionales Modernisierungsprojekt“ formulieren und umsetzen wollen. Das ist dann auch schon mit dem zweiten Weg für auswärtiges Handeln eng verbunden, der „direkte“, d.h. die substaatlichen Einheiten sind unmittelbar mit „eigenen Spielern“ in den internationalen Arenen vertreten.

Dazu gibt es folgende Möglichkeiten:

- a) dauerhafte Vertretungen im Ausland
- b) Auslandsreisen politischer Führer der substaatlichen Einheit
- c) Teilnahme an internationalen Konferenzen/Organisationen
- d) Teilnahme an internationalen Messen



Eine zentrale Fragestellung in transföderalem Handeln liegt in ihrem Verhältnis zur zentralstaatlichen Außenpolitik. Vielfach werden aus der zentralstaatlichen Perspektive diese Beziehungen mit einem negativen Akzent versehen. Die Mehrstimmigkeit untergrabe das konzentrierte Agieren des Nationalstaa-

tes auf dem internationalen Parkett und schade deshalb den nationalen Interessen. So hört man die Argumentation aus den nationalen Hauptstädten. Hier artikuliert sich ein Verständnis von internationaler Politik, das vom Nationalstaat als einzigem Akteur ausgeht, der allein die nationalen Interessen formulieren und umsetzen könne.

Verhältnis zum Zentralstaat

In der politischen Praxis haben wir jedoch häufig die Situation, daß Regionen verschiedener Nationalstaaten, die geographisch eng beieinander liegen, oft mehr gemeinsame Interessen haben als Regionen eines Nationalstaates, die jedoch sehr entfernt liegen: norddeutsche Länder haben in vielen Bereichen mehr gemeinsame Interessen mit Dänemark, Südschweden und Nordpolen als mit Bayern oder Thüringen. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür bietet die zunehmende regionale Integration zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und den Niederlanden. Sie führt dazu, wie Ministerpräsident Clement kürzlich feststellte, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen zunehmend nach Westen orientiere und seine Wirtschaftsbeziehungen stärker in westlicher Richtung suche und ausbaue, als in östlicher, nördlicher oder südlicher. Zwischen dem bevölkerungsreichsten deutschen Land und den Nachbarländern hat sich eine grenzüberschreitende Euroregion gebildet, die in wachsendem Maße eine eigenständige wirtschaftliche, kulturelle und politische Bedeutung entwickelt, eine Bedeutung, über die sich die nationalen Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten nicht länger ohne weiteres hinwegsetzen können.

Subnationale Einheiten realisieren ihre spezifischen Interessen, die sich aus geographischen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Differenzierungsprozessen ergeben. Das gilt sowohl im Rahmen des Nationalstaates als auch auf internationaler Ebene. Diese Interessen einer Region, z.B. bei der Ansiedlung von Investoren, bei der Reinigung eines verschmutzten Grenzflusses oder bei der Erhaltung eines gefährdeten Naturparks, können und werden nur zum Teil von zentralstaatlichen Institutionen wahrgenommen. Dies hat nichts mit deren mangelnden Kenntnissen oder ungenügende politischem Willen zu tun. Es ist eher mit unterschiedlichen legitimen Interessenlagen von bundesstaatlichen Organen und Regionen verknüpft, die wir anerkennen müssen. Die Tatsache, dass diese nicht in jedem Falle identisch sein können und müssen, bedeutet jedoch nicht, daß hier permanente Konflikte ausgetragen werden. Hinzu kommt die Erweiterung internationaler Themen über die traditionellen Fragen hinaus und damit die zunehmende Verschmelzung von innenpolitischen und internationalen Problemen. Themen wie Umweltschutz, Migration oder Transport haben jeweils eine innere und eine äußere Dimensi-

on, die es auch schwierig machen, einen deutlichen Trennungsstrich hinsichtlich zentralstaatlicher und föderaler Kompetenz zu ziehen.

**Zentralstaatliche Außenpolitik und transföderales Handeln
In welchem Verhältnis können sie zueinander stehen?**

1. Dominanzverhältnis der zentralstaatlichen Außenpolitik gegenüber subnationalen Einheiten, das kaum bzw. kein autonomes internationales Handeln ermöglicht.
2. Kooperatives Verhältnis zwischen beiden Ebenen, das von abgestimmtem bis zum gemeinsamen Handeln führen kann.
3. Konkurrenzverhältnis, das durch paralleles Handeln im Rahmen der gegenseitigen Interessen bestimmt wird.
4. Konfliktives Verhältnis, das sich in einem rivalisierenden, die Interessen der anderen Ebene schädigenden Handeln offenbart und das mit separatistischen Tendenzen verbunden sein kann.

Insgesamt können wir die Segmentierung sowohl der Themen als auch der Akteure in den internationalen Beziehungen als die Ursache für transföderale Beziehungen kennzeichnen. Hinzu kommen verfassungsmäßige Unklarheiten über außenpolitische Kompetenzen, wie in Spanien, institutionelle Defizite bei der Interessenwahrnehmung der föderalen Einheiten, sehr deutlich in Kanada zu sehen, sowie Fehler bzw. Ueffektivität in der Außenpolitik der Zentralregierung gegenüber regionalen Interessen. Nicht zu vergessen ist auch der Nachahmungseffekt, der politische Eliten veranlaßt, (erfolgreiches) Handeln benachbarter Regionen auf dem internationalen Parkett (trotz fehlender eigener Kapazitäten) zu kopieren.

Das internationale Handeln föderaler Akteure ist Teil einer Rationalisierung internationalen Handelns. Das bedeutet, daß solche transföderalen Aktivitäten zunächst als Ergänzung zur zentralstaatlichen Außenpolitik anzusehen sind. Dabei ist es sehr wohl möglich, daß ein kooperatives, d.h. gegenseitig unterstützendes Verhältnis zwischen beiden Seiten besteht, wobei es bis zur Koordinierung gemeinsamer Aktivitäten gehen kann. Transföderale Aktivitäten können auch parallel, in gegenseitiger Kenntnis, zur zentralstaatlichen Außenpolitik verlaufen. Nur ein geringer Prozentsatz solcher Aktivitäten steht konträr zu nationalstaatlichem Handeln. Jedoch sind es gerade diese konfliktiven Situationen, die von den Medien wahrgenommen werden. So z.B. die

Querelen im Verhältnis der frankophonen kanadischen Provinz Quebec zum Zentralstaat. In der Mehrzahl der Fälle zeigt sich, daß trotz mancher psychologischer Barrieren bei den Bundesregierungen koordinierte internationale Aktivitäten der föderalen Einheiten im verfassungsmäßigen Rahmen akzeptiert und z.T. gefördert werden. Die Chancen, daß damit über verschiedene Kanäle die innerstaatlich formierten Interessen international auf unterschiedlichen Ebenen präsentiert und ergänzend realisiert werden und damit sogar Kostenteilungen im außenpolitischen Prozeß denkbar sind, werden gesehen, auch genutzt, aber selten öffentlich ausgesprochen. Trotzdem sind die Bedenken nicht ausgeräumt, daß eine Aufspaltung des internationalen Handelns letztlich zur Schwächung nationaler Interessen führt. Das wurde Anfang der 90er Jahre in Deutschland in der Debatte um den "Europa-Artikel" im Grundgesetz deutlich. Dabei leitete man aus den sichtlich größeren Kompetenzen der Länder in der Europapolitik meist düstere Szenarien für die Perspektiven der deutschen Außenpolitik ab. Hinter diesen Klagen und auch Spötteleien steht die Furcht, daß Deutschland künftig auf dem internationalen Parkett, besonders in Westeuropa, „getrennt marschiere“ und damit letztlich in einer Welt der Zentralstaaten geringere Chancen habe, seine Interessen durchzusetzen. Ausländische Beobachter sehen dagegen eher einen Vorteil darin, daß deutsche Interessen in Brüssel heute nicht nur durch die Vertretung des Bundes bei der EU, sondern zusätzlich – und in gegenseitiger Abstimmung und Information - durch 16 deutsche Länderbüros wahrgenommen werden.

Auswahlbibliographie

Kohler-Koch, B., *Regionen im Mehrebenensystem der EU*, in: König/ Rieger (Hg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt/M, New York 1996.

Krämer, R. (Hg.), *Regionen in der Europäischen Union*, Potsdamer Textbücher PTB 1, 1998.

Maull, H.W., *Welche Akteure beeinflussen die Weltpolitik?*, in: K. Kaiser u.a., *Die neue Weltpolitik*, Bonn 1995.

Michelmann, H.-J./ Soldatos, P. (Hg.), *Federalism and International Relations*, Oxford 1990.

Scharpf, F.W., *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhundert*, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4/1991.

2. Aktiv im Netzwerk der Europäischen Union

Im Sommer 1996 kam es zu einem recht sonderbaren Konflikt in der Europäischen Union: der Freistaat Sachsen verklagte die EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. Es ging um die Verwendung von 91 Millionen DM Fördergelder für den VW-Konzern in Mosel. Im November 1997 wurde zwar ein Kompromiß gefunden, das Problem, die unterschiedliche Interpretation des Artikels 92 des EG-Vertrages (konkret der „Deutschland-Klausel“), blieb. Die Politik der sächsischen Regierung forderte sowohl die bisherige Regionalpolitik als auch die Legitimität von Entscheidungen der EU-Kommission heraus. Damit wurde in den Brüsseler Korridoren häufiger über eine Region gesprochen, die bis dahin eher am Rande des offiziellen Interesses lag - die ostdeutschen Länder.

Dieser Fall wies auf eine neue, bisher nicht gekannte Problemlage für die Europäische Union hin: Mit den fünf ostdeutschen Ländern gehört ihr nun seit zwölf Jahren ein Gebiet an, das durch einen tiefgreifenden sozialen, politischen und kulturellen Umbruch charakterisiert ist; ein Gebiet, in dem sich - mit Ausnahme der vier Jahreszeiten - offenbar alles verändert hat. Dabei zeigte sich, daß die „europäische Dimension“ für die erfolgreiche postsozialistische Transformation, die sich im Osten Deutschlands vollzogen hat, von erheblicher Bedeutung war und noch ist. Die Europäische Union bot von Anfang an den regionalen Eliten finanzielle Mittel. Zugleich bedeutete die Europäische Union für diese Eliten eine legitimatorische Ressource und sie stellte auch eine politische Leitidee für diese dar. Mehr noch: Im Kontext ihrer Partnerschaftspolitik unterstützte die EU die Herausbildung regionaler politischer Netzwerke, aus denen sich in einzelnen Politikfeldern, wie z.B. Landwirtschaft oder Stahlindustrie, Interessenkoalitionen bildeten. Diese nahmen sowohl auf die nationale als auch auf die europäische Politik Einfluß. Die internationale Vernetzung der einzelnen Länder, die 1990 einsetzte, orientierte sich deshalb auch primär auf die Einbindung in die Strukturen und Mechanismen der Europäischen Union. Mit der „Europäisierung des Ostens“ bildeten sich dann Allianzen zwischen ostdeutschen Akteuren und der EU heraus, so z.B. beim Erhalt von Stahlstandorten. Diese zeigen sowohl die gewachsene Differenzierung innerhalb der deutschen Länder in der Europapolitik als auch konkrete Beispiele für eine Veränderung des Regierens und die Herausbildung neuer Formen politischen Handelns in der Europäischen Union.

Die Ausführungen in diesem Kapitel skizzieren die nachholende internationale Vernetzung der ostdeutschen Länder im europäischen Raum. Die Länder

werden als Akteure der internationalen Politik charakterisiert und deren Außenkontakte als transföderale Beziehungen definiert. Konstitutionelle Grundlagen und institutionelle Ausgestaltung dieser Beziehungen werden ebenso erörtert wie europapolitische Konzepte und Schwerpunkte dieser Länder. In den folgenden Kapiteln wird dann besondere Aufmerksamkeit einzelnen Politikbereichen geschenkt: der EU-Regionalpolitik, der grenzüberschreitenden Kooperation an der EU-Außengrenze und der EU-Osterweiterung.

2.1. Fünf verschiedene Länder oder eine Region?

Zur sozialen und wirtschaftlichen Lage

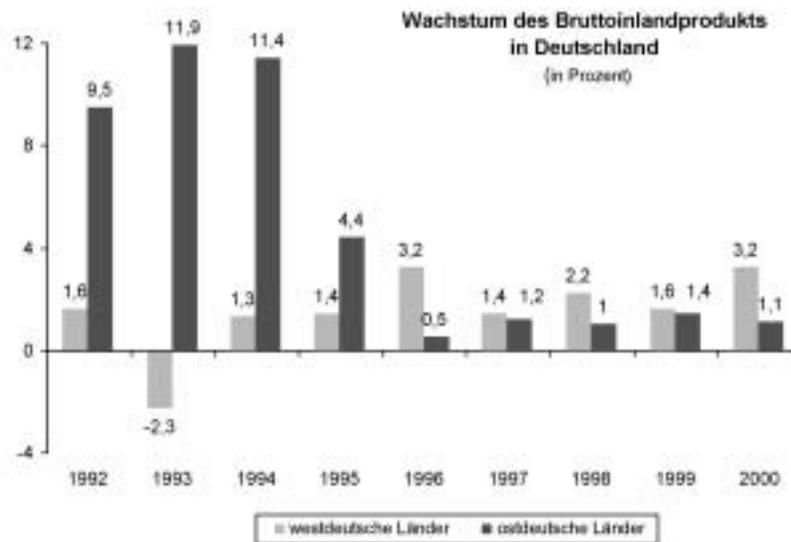
Da sich jede Idee blamiert, die glaubt, ohne Interessen auskommen zu können, wird zunächst die ostdeutsche Situation skizziert und der Frage nachgegangen, ob es denn „ostdeutsche Interessen“ gibt, die auch die Politik dieser Länder in der Europäischen Union prägen und damit zu einer weiteren Differenzierung der Länderpositionen in der deutschen Europapolitik beitragen.

Es gilt heute in deutschen Statistiken immer noch als selbstverständlich, daß der Osten des Landes, d.h. die fünf „neuen Länder“, in vielen Bereichen separat ausgewiesen werden. Das finden wir sowohl bei Statistiken zur Arbeitslosigkeit, zur Arbeitsproduktivität oder zu den Einkommen als auch bei Statistiken zu Wahlen, zum Rechtsextremismus oder zum Freizeitverhalten der Deutschen. Damit wird offenbar einer sozio-kulturellen und auch politischen Realität im heutigen Deutschland Rechnung getragen, deren teilweise Ignoranz, speziell im offiziellen politischen Diskurs, gewiß nicht den inneren Einigungsprozeß befördert, sondern eher komplizierter macht.

Die Einbeziehung Ostdeutschlands in das marktwirtschaftliche und rechtsstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland war einerseits mit einem übergangslosen Institutionentransfer verbunden, der relativ stabile Rahmenbedingungen für die sozialen und politischen Umwandlungen schuf. Andererseits trug gerade dies mit zum faktischen Zusammenbruch der Wirtschaft in diesem Raum bei. Die Zahl der Beschäftigten fiel von 9,8 Millionen (1989) auf 6,4 Millionen (1995). Von den 21.570 Arbeitnehmern, die 1989 in der Region Zeit eine Anstellung hatten, waren 1996 noch 2.600 beschäftigt - das heißt: 88 Prozent haben in dieser Zeit ihre Arbeit verloren. Über eine Million Ostdeutsche siedelten seit 1989 in die westdeutschen Länder über. „Runter“ nach Bayern und Baden-Württemberg machen vor allem die jungen und qualifizierten Menschen. Im Jahre 1999 verließen zirka 40.000 hochqualifizierte Fachleute den Osten. Nirgendwo in der EU ist die Bevölkerung zwischen 1994

und 1998 so stark zurückgegangen wie in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Nur in der portugiesischen Region Alentejo gab es eine ähnliche Entwicklung. Der Raum Chemnitz und die Region Magdeburg verloren in dem Zeitraum rund 0,6 %, in Thüringen sank die Bevölkerung um 0,49 %. Obwohl es auch eine gegenläufige Tendenz, besonders in den administrativen Zentren, wie Berlin und Potsdam, gibt, bleibt der innerdeutsche Wanderungssaldo für den Osten Deutschlands negativ. Wenn der Trend anhält, werden bis zum Jahr 2020 nochmals eine Million Einwohner aus dem Osten Deutschlands abwandern. (Studie des Instituts für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig, nach FAZ vom 18.4.2001).

Mit 20% der Bevölkerung Deutschlands und 30% des Territoriums tragen die ostdeutschen Länder heute zirka 10% zum Bruttoinlandsprodukt bei.



Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K.

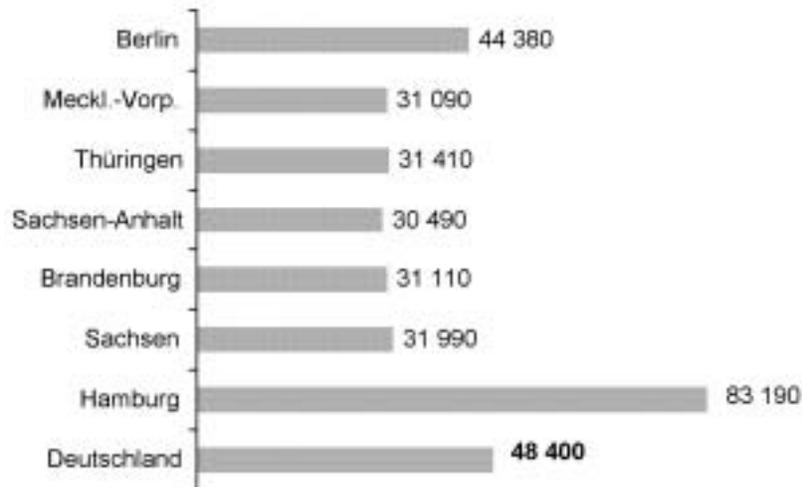
Ihr Anteil an der Industrieproduktion liegt bei 5% und der am deutschen Export bei nur 3 - 4%. Von Auslandsinvestitionen, die bisher in Deutschland getätigt wurden, liegen bisher gerade 4% im Osten.

Außenhandel deutscher Länder im Jahr 2000		
(in Mio. EUR)		
	Einfuhr	Ausfuhr
Insgesamt	542 900	597 500
Schleswig-Holstein	12 300	10 700
Niedersachsen	43 800	45 000
Bremen	11 300	9 300
Nordrhein-Westfalen	124 000	112 000
Hessen	56 800	31 400
Baden-Württemberg	75 900	101 000
Bayern	85 000	92 900
Saarland	8 200	8 800
Berlin	5 300	8 200
Brandenburg	5 500	4 300
Mecklenburg-Vorpommern	2 200	2 400
Sachsen	7 300	10 400
Sachsen-Anhalt	4 500	3 900
Thüringen	3 800	4 500

Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K.

Die wirtschaftliche Neustrukturierung im Osten ist seit 1990 durch punktuelle Entwicklungspole, einen massiven Ausbau des tertiären Sektors und eine fortschreitende De-Industrialisierung gekennzeichnet. Der Wunsch, daß „ganz Sachsen“, „ganz Thüringen“ oder gar „ganz Ostdeutschland“ wirtschaftlich aufschließen, erwies sich als Illusion, und aus geplatzten Illusionen wurde tiefer Frust. Hinzu kommt, daß die Differenz zwischen westlichen und östlichen Entwicklungspolen weiterhin erheblich ist. Das sich zügig entwickelnde Dresden erreichte bisher nur zirka 25% der Wirtschaftskraft von München. Nach Informationen der FAZ vom 12.12.2001 habe man im sächsischen Wirtschaftsministerium errechnet, daß es noch 59 Jahre dauern würde, bis 80 % des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts erreicht wären – jedoch müsse die sächsische Wirtschaft in diesem Zeitraum um einen Prozentpunkt stärker wachsen als die westdeutsche! Viel Wunsch, manche Hoffnung; aber Realität ist, daß seit 1997 die ostdeutsche Wirtschaft nicht mehr stärker wächst als die westdeutsche.

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2000 (in DM)



Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K.

Umfangreiche finanzielle Transferleistungen sind im vergangenen Jahrzehnt in Deutschland von West nach Ost geflossen. Daran gibt es keinen Zweifel, und sie machen sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit dieses Gemeinwesens deutlich, auf die sozialen Klüfte und die damit verbundenen Spannungen zu reagieren. Jedoch muß man auch sehen, daß diese Summen mehr der Alimentation als der Produktion dienen. Zwischen 1991 und 1995 wurden zirka 790 Milliarden DM in die ostdeutschen Länder transferiert, wobei hier auch die „normalen“ Leistungen des Bundes, z.B. Autobahnbau oder Modernisierung von Kasernen, die jedes Bundesland, also auch Bayern und Bremen, erhält, eingerechnet sind. Nur etwa 14% der jährlichen Transferleistungen gingen als Investitionen in die Industrie. (Wirtschaft&Markt, Nr. 12/1995, S. 74.) Nach zwölf Jahren muß man deutlich sagen: Es ist bisher zu keiner selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung in den fünf ostdeutschen Ländern gekommen. Die Abhängigkeit von äußeren Finanzierungsquellen, seien es der Solidarpakt II oder EU-Strukturfonds, bleibt auf Jahrzehnte. Der Handlungsspielraum für Politik wird enger und reduziert sich auf Unerfreuliches: radikale Streichungen im Sozialbereich, drastischer Personalabbau und

allgemein auf Schuldenmachen. Wenn der Aufbau Ost nicht konsequent und unter Einsatz aller dazu möglichen und notwendigen Mittel, also auch der europäischen, fortgesetzt wird, hat Ostdeutschland keine Chance. In diesem Sinne steht der Osten auf der Kippe, wie Bundestagspräsident Wolfgang Thierse formulierte. Zugleich wird deutlich, daß immer stärker die „Region“ als ein Konzept zur Mobilisierung innerer, eigener Kräfte verstanden wird und die politischen Eliten dieses Raumes die Notwendigkeit der „europäischen Einbindung“ anerkennen.

Politische Artikulation

Politisch wurde mit dem schnellen und umfassenden Transfer des politischen Systems jene „Leere zwischen Staat und Volk“ institutionell gefüllt, die für Ralf Dahrendorf die Schlüsselfrage jeder Transformation ist. Dies war zugleich mit einem massiven Elitentransfer in Verwaltung und Wissenschaft von West nach Ost verbunden. Ende der 90er Jahre begann eine Phase der „institutionellen Strukturierung“, d.h. die übernommenen Institutionen wurden mit Leben gefüllt und ausgestaltet. Dabei haben jüngere Forschungen zur Transformation in Ostdeutschland sowohl Modifizierungen in ostdeutschen Verwaltungen als auch eine (wachsende) Distanz und Skepsis der Bevölkerung gegenüber diesen Institutionen und ihren mehrheitlich westdeutschen Funktionseliten festgestellt. Sowohl im Verhältnis der Bevölkerung zum politischen System als auch in den Politikstilen wird ein regionales Sonderbewußtsein sichtbar, das sich zu verfestigen scheint. Neben den gegenwärtigen Faktoren muß dabei vor allem auf die 40jährige gemeinsame Geschichte in dem mittlerweile verschwundenen Staat DDR verwiesen werden. Die Erfahrung eines totalitären politischen Systems und dessen Überwindung gehört gewiß zu den tragenden Elementen dieses Sonderbewußtseins und hat zu einer normativen Autonomie der Bevölkerung dieses Raumes geführt. In diesem Kontext gewinnt jene von Rolf Reißig und Helmut Wiesenthal vorgetragene These an Akzeptanz, daß die ostdeutsche Transformationsgesellschaft über einen längeren Zeitraum als „Gesellschaft eigener Prägung“ weiter existieren wird. Wiesenthal geht in seiner Interpretation der ostdeutschen Gesellschaft soweit, daß für ihn Ostdeutschland aufgrund des Fehlens traditionell festgefügtter Strukturen und Interessengruppen „der modernste, der - im guten wie im ungunen Sinne - vielleicht ‘amerikanischste’ Teil Deutschlands“ sei. Diese historische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Lage der ostdeutschen Länder bedingt, daß dieses Gebiet bis heute als ein spezifischer eigener politischer Raum innerhalb Deutschlands identifizierbar ist, der ein erhebliches Maß an gemeinsamen Interessen hat.

Auf politischer Ebene hat dies einen Trend zur deutlicheren Artikulation ostdeutscher Interessen in Parteien und Gewerkschaften zur Folge. Die SPD gründete z.B. im Frühjahr 1996 das "Forum Ostdeutschland" und versuchte damit der PDS die "Vorherrschaft bei der Interpretation ostdeutscher Realität" streitig zu machen, so Hans Misselwitz. Auch in der CDU wurden immer wieder von ostdeutschen Politikern Papiere erarbeitet, die eine bessere Repräsentation ostdeutscher Interessen im bundesdeutschen Politikprozeß anmahnen („14 Thesen zum Ostprofil der CDU“). Dies gilt heute auch für die föderalen Strukturen. Auf der Länderebene gehören heute Abstimmungsrunden und spezielle Treffen der ostdeutschen Ministerpräsidenten bzw. der Fachminister im Vorfeld von Länderkonferenzen, wie z.B. bei den Landwirtschaftsministern, zur politischen Normalität. Hier hat sich offenbar zu den bereits existenten Bruchlinien innerhalb des deutschen Föderalismus, wie der zwischen A(=SPD)- und B(=CDU)-Ländern, zwischen Flächenländern und Stadtstaaten oder zwischen „Nord- und Südstaaten“, eine neue entwickelt, die zwischen ostdeutschen Ländern, wobei Berlin immer stärker dazu gerechnet werden muß, und den west- bzw. süddeutschen Ländern verläuft.

Wenn es gute Gründe gibt, von den fünf ostdeutschen Ländern als einer Gruppe zu sprechen, so muß gleichzeitig auf die wachsende Differenzierung zwischen ihnen verwiesen werden. Der Transitionsprozeß hat in der Wirtschaftslandschaft zu einem neuen „Relief“ geführt. Der Osten hat „Berge“ in Berlin und Umland, Leipzig und Dresden; er hat „Gipfel“, wie z.B. im Raum Jena und in Eisenach, und wir finden „weites Flachland“ in der Altmark, in Nordthüringen, der Oberlausitz und in Vorpommern. Während die Arbeitslosenrate in Potsdam bei zirka 10% liegt, beträgt sie in Ückeründe (Mecklenburg-Vorpommern) rund 25%. Alte Unterschiede und Brüche zwischen industrialisiertem Süden und agrarischem Norden, zwischen historisch gewachsenen städtischen Industriegebieten und ländlichen Zonen, in denen realsozialistische Monostrukturen zusammenbrechen, kommen zum Vorschein.

Ein weiteres Differenzierungsmoment, das sich in den transföderalen Beziehungen dieser Länder widerspiegelt, ist ihre geographische Lage. Von ihnen sind drei Grenzregionen des „Schengenlandes“, d.h. ihre östliche Grenze ist nicht nur die deutsche Ostgrenze, sondern zugleich die EU-Außengrenze. Besonders die Gebiete an der deutschen Grenze zu Polen und der Tschechischen Republik gehören heute zu den „wirtschaftlich vergessenen Gebieten“. Damit sind gerade Länder wie Sachsen, das fast 600 km Grenze zu diesen beiden Staaten hat, mit den sehr spezifischen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kooperation bzw. des Wohlstandsgefälles konfrontiert. Dies gilt neben Sachsen auch für Mecklenburg-Vorpommern und Bran-

denburg, die alle mit den Schlagworten „Brücke“ und „Tor“ operieren, während Thüringen und Sachsen-Anhalt demgegenüber gern ihre „Mittellage“ im „Herzen Europas“ betonen.

Neben den offensichtlichen gemeinsamen Interessen haben die ostdeutschen Länder auch unterschiedliche Voraussetzungen und Kapazitäten hinsichtlich ihrer Wirtschaftspolitik, der Attraktivität für Auslandsinvestitionen, der Exportstrategien und der EU-Förderprioritäten. Daraus ergeben sich natürlich unterschiedliche politische Interessen. Und auch das Moment der Konkurrenz zwischen ihnen ist vorhanden, wenn es z.B. um wirtschaftliche Neuansiedlungen geht. Dies schlägt sich auch in unterschiedlichen politischen Schritten nieder, wie unter anderem im oben angeführten "sächsisch-europäischen Konflikt". Hier war sehr offensichtlich, wie sich die anderen ostdeutschen Länder eher von Sachsen distanzieren und mehr um „gutes Wetter“ für sich selbst bei den EU-Kommissaren bemüht waren.

Auswahlbibliographie

Bertram, H., u.a. (Hg.), *Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern*, Opladen 1995.

Eisen, A./ Wollmann, H. (Hg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland*, Opladen 1996.

Howard, M., *Die Ostdeutschen als ethnische Gruppe? Zum Verständnis der neuen Teilung des geeinten Deutschlands*, in: Berliner Debatte INITIAL, Heft 4/5, 1995.

Misselwitz, H-J., *Nicht länger mit dem Gesicht nach Westen. Das neue Selbstbewußtsein der Ostdeutschen*, Bonn 1996.

Waschkuhn, A., *Politik in Ostdeutschland: Konfliktlinien, Institutionen und demokratisches Profil*, in: Berliner Debatte INITIAL, Heft 3, 1996.

Woderich, R., *Chimäre oder Chance? Endogene Entwicklung in ostdeutschen Regionen: das Beispiel Brandenburg*, in: Deutschland-Archiv, Heft 4 (Juli/August) 1998.

2.2. Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union

Konstitutioneller Rahmen

Seit 1990 sind die ostdeutschen Länder mit ihren transföderalen Beziehungen in den internationalen Netzwerken und nehmen zunehmend bewußter und aktiver an diesem Spiel teil. Das gilt vor allem für die europäische Bühne - aber nicht nur. Intensive politische und wirtschaftliche Beziehungen haben einzelne ostdeutsche Länder auch zu US-Bundesstaaten, zu brasilianischen Bundesstaaten oder zu chinesischen Provinzen.

Der verfassungsmäßige Rahmen für diese Beziehungen ist - im internationalen Vergleich - sowohl auf nationaler wie auch auf Länderebene sehr weit gesteckt. Die ostdeutschen Länder wurden 1990 ohne jegliche rechtlich-formelle Restriktionen Teil der Bundesrepublik Deutschland und besaßen somit von Beginn an auch jene Rechte für die Gestaltung ihrer Außenbeziehungen, die die westdeutschen Länder nach langjährigen politischen Auseinandersetzungen mit dem Bund errungen hatten. Es kann hier auf die Debatte über die „auswärtige Dimension“ des deutschen Föderalismus nur kurz aufmerksam gemacht werden. Neben der bis heute bestehenden unterschiedlichen rechtlichen Interpretationen des Artikels 32 GG, speziell der Absätze 2 und 3, hat sich ein modus vivendi zwischen Bund und Länder in den 60er und 70er Jahren in diesem Bereich herausgebildet, der gegenseitige Information und Koordination sicherte. Mitte der 80er Jahre, speziell im Jahre 1987, errangen die Länder im Kontext der EG stärkere Mitspracherechte im innerstaatlichen Politikprozeß. Mit der Neuformulierung des Artikels 23 GG („Europa-Artikel“) und den Verträgen von Maastricht von 1992 verstärkten sich die internationalen Kompetenzen der deutschen Länder, vor allem innerhalb der EU, erheblich. Das war dann für manchen in der deutschen Politik doch zuviel des Guten. „Die Länder haben durchgesetzt, daß sie künftig die Außenpolitik mitgestalten, sie haben Regeln über die Vertretung der Länderinteressen in Brüssel durchgesetzt, die kurios, ja lächerlich sind - sie haben erreicht, daß Deutschland in Brüssel nicht mit einer, sondern in vielen Zungen redet. Wie sich so etwas auf den Fortgang eines Bauwerks auswirkt, ist seit der babylonischen Sprachverwirrung bekannt. Der Turm von Babel ist nie fertig geworden.“ schrieb im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 23 GG die Süddeutsche Zeitung vom 2. Oktober 1993. Im Spiegel Heft 48 vom 1992 hatte bereits vorher Peter Struck, damaliger SPD-Fraktionsführer im Bundestag, mit den Worten gespottet, jetzt fehle nur noch, „daß die Länder ihren eigenen Außenminister bekommen.“

Zu diesem Zeitpunkt setzte für die ostdeutschen Länder auch der Prozeß

einer nachholenden internationalen Vernetzung ein. In einer ersten Phase folgten die gerade wiederbegründeten „neuen“ den „alten“ deutschen Ländern. Die ostdeutschen Länder übernahmen die „Münchener Thesen“, in denen 1987 die damaligen 11 deutschen Länder ihre Positionen zu den Maastricht-Verhandlungen definiert hatten. Im Juni 1990 wurden diese in den folgenden vier Punkten konkretisiert:

- Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im neuen Vertragswerk,
- Öffnung des Ministerrats für Vertreter von Regionen,
- Einrichtung eines Regionalrates und
- ein eigenständiges Klagerecht der Länder.

Diese Forderungen wurden im Dezember 1990 auf der ersten Konferenz der Bundesländer nach Herstellung der deutschen Einheit nochmals bekräftigt. Es waren und sind somit auch die der ostdeutschen Länder.

Mit dem neuen Artikel 23 GG bekamen die Länder auf dem internationalen Gebiet das zurück, was sie in den letzten Jahren schrittweise verloren hatten. Dieser Artikel eröffnete auch den ostdeutschen Ländern neue Räume für die Interessenartikulation und deren Umsetzung auf internationalem, konkret europäischem Gebiet.

Verfassungsmäßige Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten

Die Mitwirkung der Länder in europäischen Angelegenheiten ist durch Art. 23 des Grundgesetzes (sog. Europaartikel) sowie das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ aus dem Jahr 1993 geregelt. Die Beteiligung der Länder erfolgt in der Regel über den Bundesrat. Die Länder verfügen dabei über weitgehende Informationsrechte und das Recht zur Stellungnahme. Das Ausmaß der Mitwirkung bei europapolitischen Angelegenheiten wird vom Grad der Betroffenheit der Länder bestimmt: Das Gesetz unterscheidet „bloße Betroffenheit“ und „schwerpunktmäßige Betroffenheit“. Bei „schwerpunktmäßiger Betroffenheit“ kann der Bundesrat verlangen, daß die Rechte des Bundes im EU-Ministerrat auf einen Vertreter der Länder übertragen werden. Das heißt, daß ein Vertreter der Länder den Sitz der Bundesregierung im EU-Ministerrat einnimmt.

Im Zuge der Ratifizierung der Maastricht-Verträge äußerten ostdeutsche Politiker sehr deutlich ihren Willen, diesen Raum auszufüllen, ohne daß von ihnen eine „Nebenaußenpolitik“ praktiziert würde. „Auch in der Zukunft wird Brandenburg seine Interessen und Aktivitäten in enger Kommunikation mit der

Bundesregierung und den anderen Bundesländern entwickeln“, so der damalige Minister der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten von Brandenburg Hans-Otto Bräutigam bei der Ratifizierung der Maastricht-Verträge. Obwohl er betonte, daß Brandenburg „keine eigene Europapolitik“ betreibe, machte er dennoch deutlich, daß das Land andere Schwerpunkte in diesem Bereich haben werde als die Bundesregierung.

Die ostdeutschen Länder haben in ihren jeweiligen Verfassungen der internationalen Herausforderung spezielle Artikel bzw. Formulierungen gewidmet, in denen sie sowohl ein generelles auswärtiges Interesse artikulieren als auch spezielle Bereiche ihrer Außenbeziehungen hervorheben. Die Präambel der thüringischen Verfassung verpflichtet den Freistaat, „den inneren und äußeren Frieden zu fördern, die demokratisch verfaßte Rechtsordnung zu erhalten und Trennendes in Europa und der Welt zu überwinden“. Die Präambel der Verfassung Brandenburgs beschreibt das Land als „ein lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und in der einen Welt“ und verpflichtet das Land in Kapitel 2 „zur Kooperation mit anderen Völkern, speziell mit dem polnischen Nachbar“. Die Verfassung des Freistaates Sachsen unterstreicht in Artikel 12 die Verantwortung des Landes für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen gutnachbarschaftlicher Beziehungen, engerer Beziehungen in Europa und einer friedlichen Entwicklung der Welt und im Artikel 11 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet sich das Land, „die europäische Integration zu verwirklichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere im Ostseeraum, zu fördern.“

Auswahlbibliographie

- Fastenrath, U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München 1986.
- Borkenhagen, F. u. a. (Hg.), *Die deutschen Länder in Europa*, Baden-Baden 1992.
- Bullmann, U. (Hg.), *Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union*, 1994.
- Fuhrmann-Mittelmeier, D., *Die deutschen Länder im Prozeß der europäischen Einigung*, 1991.
- Jachtenfuchs, M./ Kohler-Koch, B. (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996.

2.3. Auf dem Weg in die Europäische Union

Präludium

Zwar war die DDR durch die besonderen Regelungen der EWG/EG zum innerdeutschen Handel bereits vor 1989 ein „heimliches Mitglied“ der westeuropäischen Integrationsprozesse, jedoch begannen erst mit dem Zusammenbruch des ostdeutschen Teilstaates offizielle Kontakte. In der Zeit der Wende im Herbst 1989 wurde sowohl für die neuen politischen Eliten der DDR als auch für die Bundesregierung die Herstellung von Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft eine politische Aufgabe und, wie sich dann zeigte, bald auch zu einer Herausforderung. In seinem 10-Punkte-Programm sprach sich der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl im November 1989 noch für ein Kooperationsabkommen zwischen der DDR und der EG aus. Als zeitliche Perspektive für eine Mitgliedschaft wurde 1992 genannt. Entsprechend gab der Rat Anfang Dezember 1989 der Kommission ein Mandat zu Verhandlungen mit der DDR über ein Handels- und Kooperationsabkommen. Aber der Zug der deutschen Einheit verwandelte sich in einen Transrapid. Aus der Gestaltung bilateraler Beziehungen wurde die Herausforderung der unmittelbaren Einbeziehung einer Region, die innerhalb der nächsten sechs Monate Bestandteil eines Mitgliedsstaates der EG sein würde. Im April 1990 signalisierte die Gemeinschaft ihre Bereitschaft, das Gebiet der DDR in die EG einzugliedern und auf den unterschiedlichsten Verwaltungsebenen wurde dieser Prozeß dann vorbereitet. Bereits 5 Monate später gehörte dieses Gebiet zur Europäischen Gemeinschaft. Am 4. 12. 1990 verabschiedete der Rat der EG die Verordnung 3575/90 über die Intervention der Strukturfonds im Osten Deutschlands und am 13. 3. 1991 genehmigte die EG-Kommission das „Gemeinschaftliche Förderkonzept für die fünf Länder sowie Berlin (Ost)“.

...und erste Schritte

Mit dem Beitritt der fünf Länder zur Bundesrepublik standen diese vor einer doppelten Herausforderung: einerseits die Integration in das politische, rechtliche und wirtschaftliche System der Bundesrepublik Deutschland und andererseits die Einbindung in die Europäische Gemeinschaft. Das europäische Gegenstück zum deutschen Einigungsvertrag war ein Paket von zirka 200 Übergangsregeln, das Sonder- und Anpassungsbestimmungen für die ostdeutschen Länder für einen Zeitraum von (nur) 5 Jahren enthielt. Artikel 10 des deutschen Einigungsvertrages sah die Übernahme des Gemeinschaftsrechts vor. Damit galten ab dem 3. Oktober 1990 in den ostdeutschen Ländern das gesamte Primärrecht der EG und zirka 80% der daraus abgeleiteten

Gesetze und Regulierungen. Hinzu kommt, daß das vollständig übernommene bundesrepublikanische Recht ja bereits fast vollständig EG-konform war.

In der Folgezeit stellte zweifellos die Einbindung in die Strukturen der westeuropäischen Integration für alle ostdeutschen Länder eine der wichtigsten politischen Aufgaben dar. Innenpolitisch bedeutete dies die Mitarbeit in den entsprechenden Gremien des deutschen Föderalismus, die sich mit EG-Fragen intensiv beschäftigen. Neben der „traditionellen“ Institution Bundesrat ist dabei besonders auf die im Zuge von Maastricht und dem neuen Europa-Artikel im Grundgesetz entstandene „neue“ Europaministerkonferenz zu nennen.

Die Europaministerkonferenz

Die Europaministerkonferenz (EMK) ist die Fachkonferenz der Europaminister und -senatoren der Länder und dient der Koordinierung der Zusammenarbeit der Länder in Europafragen. Sie entstand 1992 .

Ihre Aufgaben sind: Teilhabe an der Interessenvertretung der Länder in Europaangelegenheiten gegenüber den Organen des Bundes und der Europäischen Union, Abstimmung der europapolitischen Aktivitäten der Länder, Koordinierung der Informationspolitik der Länder zur Förderung des europäischen Gedankens.

Die EMK tagt dreimal im Jahr, der Vorsitz wechselt jährlich. Bei Sachentscheidungen herrscht das Einstimmigkeitsprinzip. Die Stimmverteilung orientiert sich nicht, wie im Bundesrat, an der Bevölkerungszahl der Länder, sondern es gilt: Ein Land, eine Stimme.

Wichtige Entscheidungen der EMK werden von der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) bestätigt und gelangen dann zur Abstimmung in den Bundesrat. Neben den innerdeutschen Abstimmungsprozessen koordiniert die EMK auch die Interessen der deutschen Delegationen des Ausschusses der Regionen, des Kongresses der Regionen und Gemeinden Europas und der Versammlung der Regionen Europas.

Im Internet: www.europaminister.de

Politisch stand zunächst die Aufgabe, die institutionellen wie auch informellen Kontakte zur Europäischen Union in Brüssel so schnell wie möglich aufzubauen. Dabei engagierten sich auch die Ministerpräsidenten der einzelnen Länder und stellten z.T. persönliche Kontakte zu einzelnen Kommissaren her. Die Informationsbüros wurden in Brüssel eingerichtet, wobei deren personelle

Ausstattung deutlich geringer war (und noch ist) als die der meisten west- und süddeutschen Länder – für die Mehrheit der Landespolitiker im Osten war die Lobbyarbeit in Brüssel zu jener Zeit zweitrangig. In den alten und neuen EU-Institutionen, wie dem 1992 geschaffenen „Ausschuß der Regionen“, begannen die Länder mitzuarbeiten.

Aus Artikel 23 GG und dem Gesetz zur Mitarbeit der Länder in der EU-Politik ergibt sich auch, daß deutsche Länder unmittelbar und direkt im Ministerrat der EU in Brüssel präsent sind und als Sprecher deutscher Interessen auftreten, und diese Möglichkeiten und Herausforderung haben auch die ostdeutschen Länder zu bewältigen. So war der Vorsitz der Innenministerkonferenz durch das Land Sachsen-Anhalt im Jahr 2001 zugleich mit der Teilnahme des Innenministers als Ländervertreter gemäß § 6 Abs. 2 EUZBLG im EU-Ministerrat Justiz und Inneres verbunden. Damit wirken ostdeutsche Länder unmittelbar an europäischen Regelungen in der Asyl- und Migrationspolitik, z.B. bei den Kriterien für die Prüfung von Asylanträgen oder an Richtlinien für Bedingungen des Flüchtlingsstatus, aktiv mit.

Mittlerweile hat man sich auch ein Bild über den Nutzen der einzelnen Einrichtungen gemacht: man prüft sie und man scheut auch nicht, aus Kostengründen die Mitarbeit in europäischen Institutionen zu beenden, wie im Falle Brandenburgs bei der „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE). Brandenburg beendete 1997 seine Mitgliedschaft, da sie „keinen außenpolitischen Nutzen mehr bringe.“ Gleichzeitig wurden zu anderen westeuropäischen Regionen kulturelle, wirtschaftliche und politische Verbindungen auf unterschiedlichen Ebenen (Land, Kommunen, Wirtschaftsvereinigungen) aufgebaut. Sachsen entwickelte mit der französischen Region Bretagne politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen und Thüringen mit der englischen Grafschaft Essex und der französischen Region Picardie.

Europa in Wahlen und Umfragen

Das von Anfang an klare „Let's Go West“ der Politik fand zunächst eine breite Unterstützung in der Bevölkerung, bei der in den ersten Jahren ein Europa-Optimismus vorherrschte. Die Vorteile aus der EU wurden, so in einer Umfrage der Märkischen Allgemeinen Zeitung vom 1.6.1994, vor allem bei den Reisemöglichkeiten, einschließlich des Abbaus der Grenzkontrollen, gesehen. Das war die Auffassung von 46%. 23% sahen eine kulturelle Bereicherung an erster Stelle, 21% stellten die Vorteile für den Arbeitsplatz voran und 17% betonten den Umweltschutz als einen Bereich, der mit der EU in Brandenburg

besonders gewonnen habe. Die EU war der Westen, dessen Freiheiten und Lebensstandard man haben wollte. Dem Osten, dem man bisher angehörte, kehrte man den Rücken zu. Mittlerweile hat sich dies etwas verändert. Das ist nicht nur an der geringen Beteiligung an den Europawahlen ablesbar, die in Brandenburg 1994 bei 41% und 1999 sogar nur bei 30% lag.

Ergebnisse der Europawahlen in den ostdeutschen Ländern

	Berlin		Brandenburg		Mecklenburg/ Vorpommern		Sachsen		Sachsen Anhalt		Thüringen		Deutschland	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999
Wahlbeteiligung	53,5	39,9	41,5	30,0	65,8	50,8	70,2	53,6	66,1	49,5	71,9	58,1	60,4	45,2
CDU	28,4	35,0	23,4	29,1	33,6	45,4	39,2	45,9	30,1	39,7	35,8	42,4	38,8*	48,7*
SPD	28,1	26,7	36,9	31,5	22,5	20,3	21,0	19,6	27,9	26,7	26,0	25,6	32,2	30,7
PDS	15,9	16,7	22,6	25,8	27,3	24,3	16,6	21,0	18,9	20,9	16,9	20,6	4,7	5,8
Grüne/ Bündnis 90	14,3	12,5	4,6	3,3	4,8	2,5	5,6	2,7	5,7	2,1	6,0	2,3	10,1	6,4
FDP	3,2	2,4	2,7	2,3	2,3	1,3	3,8	2,3	4,7	2,9	4,3	2,1	4,1	3,0

(Alle Angaben in Prozent.)

*Wahlergebnis für CDU und CSU

Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung/O.D. - M.K.

Es scheint, daß nach anfänglicher Europa-Euphorie eher Desinteresse, Skepsis, Enttäuschung und Kritik gegenüber „den Bürokratien im fernen Brüssel“ vorherrschen, und dies nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch bei den regionalen Eliten. Es sei hier z.B. auf Äußerungen des stellvertretenden Landesvorsitzenden der CDU Sachsens, Schimpff, verwiesen, der zugleich in der Europapolitik seines Landes aktiv ist. Danach handele die EU-Kommission nicht europäisch, „wenn sie á la Politbüro weltfremd, machtgeil und überbezahlt in sächsische Angelegenheiten hineinregiert.“ (FAZ vom 19. 9. 1996, S. 4) Der Informationsbedarf der sächsischen Bevölkerung über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union ist insgesamt nicht sehr hoch, so eine neuere Umfrage von EMNID. Am meisten Informationen wünschen sich

die Bürger über die Regionalpolitik der EU (35 %). Bei der Umfrage im vergangenen Jahr zeigte sich auch, dass Hörfunk, Fernsehen, Zeitungen und Zeitschriften, also die Medien, die Hauptinformationsquellen der Bürger über die Europäische Union sind. Hörfunk und Fernsehen stehen mit 74 % an erster Stelle, gefolgt von Zeitungen und Zeitschriften mit 57 %. Eine untergeordnete Rolle spielen Broschüren und Internet. Zwar hat z.B. in der Frage EU-Osterweiterung der Kenntnisstand der Sachsen laut EMNID zugenommen; jedoch können die 23 %, die sich „gut“ über den geplanten Beitritt von Staaten aus Mittel- und Osteuropa zur EU informiert fühlten, gewiß nicht zufrieden stellen. Entsprechend soll, so der sächsische Staatsminister Stanislaw Tillich, der auch für Europafragen zuständig ist, das Angebot an Informationsbroschüren, wo über die bevorstehende EU-Erweiterung berichtet wird, erweitert werden. Auch die Internetpräsentation des Bereiches Bundes- und Europaangelegenheiten in der sächsischen Staatskanzlei wurde entsprechend neu konzipiert.

2.4. Akteure und Institutionen

Wenn wir hier von den ostdeutschen Ländern als Akteuren in der internationalen Arena sprechen, die über auswärtige, grenzüberschreitende Interessen und die entsprechenden Ressourcen und Konzepte zu ihrer Umsetzung verfügen, müssen wir uns gleichzeitig bewußt sein, daß wir es hierbei nicht mit einem einheitlichen Akteur zu tun haben. Neben der Exekutive, d.h. in erster Linie der Landesregierung, in der jedoch auch recht unterschiedlichen Kräfte wirken, finden wir wirtschaftliche und andere gesellschaftliche Institutionen und Mitspieler, die über unterschiedliche Interessen, Konzepte und Ressourcen bei ihrem auswärtigen Handeln verfügen. Beginnen will ich mit der verfassungsmäßig wichtigsten Institution, dem Landesparlament.

Landesparlamente

Die Landesparlamente spielten anfangs eine marginale Rolle in den transföderalen Beziehungen. Das hat sich zwar in den über zehn Jahren aktiver Europapolitik verändert; geblieben ist aber, daß die Legislativen in den ostdeutschen Ländern auch weiterhin noch oft im Nachtrab der Exekutiven handeln. Eine Umfrage des Verfassers im Brandenburgischen Parlament in der ersten Hälfte der 90er Jahre zeigte, daß die Abgeordneten aller Parteien mehrheitlich die europapolitischen bzw. auswärtigen Aspekte unterschätzten und vernachlässigten. Der Druck innerer Probleme, die Komplexität internationaler Fragen, speziell „der Dschungel an EU-Regelungen“, und die begrenzten finanziellen

Mittel wurden als Ursachen für mangelndes Interesse genannt. Zugleich wurde Kritik an der closed shop-Praxis der Exekutive geübt. Dies war (und ist) jedoch kein „ostdeutsches Phänomen“; wir finden es auch bei den anderen Ländern, ja selbst auf der Bundesebene, wo die parlamentarische „Einmischung“ in internationale Politik relativ gering ist. Die Politik hatte sich bei der Neukonstituierung der Länder im Osten den komplizierten rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu stellen. Das verschlang Kraft und Ressourcen. Zugleich verfügen die Landesregierungen und ihre Institutionen hier über ein relativ hohes Maß notwendiger exekutiver Eigenverantwortung. Als Argumente dafür werden die Gewährleistung des Handelns, die angesichts „eilbedürftiger Vorlagen im EU-Bereich“ nur so gesichert werden könne, und „mangelnde Kompetenz im Parlament“, besonders in dem Dickicht der EU-Regeln, angeführt. Hier wird eine faktische Abschottung mit jenen Argumenten begründet, die auch auf nationaler Ebene für die „besondere Sphäre der Außenpolitik“ gegenüber „parlamentarischen Einmischungen“ ins Feld geführt wurden und werden. Von daher ist es interessant, daß der Landtag von Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht eine Studie in Auftrag gegeben hat, die die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozeß analysiert und Empfehlungen für die Verbesserung der Beziehungen zu supranationalen, nationalen und subnationalen Gremien unterbreitet. Diese Studie orientiert auf eine „aktive Beteiligungsstrategie“ der Länderlegislativen, wobei das Kernstück ein „funktionsfähiges Frühwarnsystems“ für das Land sein solle, das aus Europaausschuß, Fachausschüssen des Europaparlaments, europabezogener Parlamentsinformation und parlamentarischen Debatten besteht und damit Voraussetzungen schafft, um rechtzeitig auf Entwicklungen in Brüssel reagieren zu können. Damit würde auch der drohenden Entparlamentarisierung und Aushöhlung des Föderalismus im Zuge der europäischen Integration entgegengewirkt. Daß es auch anders gehen kann zeigt das Beispiel Baden-Württemberg, wo Artikel 34a der Landesverfassung die schnelle Information der Legislative in EU-Angelegenheiten und in besonderen Fragen eine Stellungnahme des Landtages vorschreibt. Jährlich übermittelt die Landesregierung in Stuttgart dem Parlament einen Bericht über ihre europapolitischen Aktivitäten. Im Brandenburgischen Landtag wurde während der 1. Legislaturperiode nach einigen politischen Auseinandersetzungen ein „Unterausschuß für Europapolitik“ geschaffen, der zu Beginn der 2. Legislaturperiode in einen vollwertigen „Ausschuß für Europa- und Entwicklungspolitik“ umgewandelt wurde.

Der Ausschuss für Europaangelegenheiten und Entwicklungspolitik (A13) in der 3. Legislaturperiode im Brandenburgischen Landtag

Vorsitzende: Gerlinde Stobrawa (PDS)

Stellvertretender Vorsitzender: Manfred Lenz (SPD)

Ordentliche und stellvertretende Mitglieder:

SPD: Mike Bischoff, Manfred Lenz, Dr. Karsten Wiebke,
Edwin Zimmermann, Andreas Kuhnert, Christoph Schulze

CDU: Dr. Christian Ehler, Martin Habermann, Monika Schulz,
Dieter Helm, Dr. Wieland Niekisch, Heinz-Dieter Nieschke

PDS: Gerlinde Stobrawa, Irene Wolff, Kerstin Osten, Stefan Sarrach

DVU: Werner Firneburg, Birgit Fechner

In den Debatten der Landtage wurden allmählich auch internationale Fragen zu Themen der politischen Auseinandersetzung. Sowohl die Beziehungen zu Brüssel als auch das Verhältnis zu den östlichen Nachbarn standen als „Große Anfragen“ auf der Tagesordnung der Landesparlamente. Bei fortwährendem Grundkonsens zwischen allen Parteien im Parlament hinsichtlich der auswärtigen Schwerpunkte des Landes wurde im Verlaufe der Legislaturperiode auch die internationale Thematik zur Auseinandersetzung mit und zur Profilierung gegenüber der Regierung genutzt.

Anfragen zur auswärtigen Politik im Brandenburger Landtag

(Auswahl)

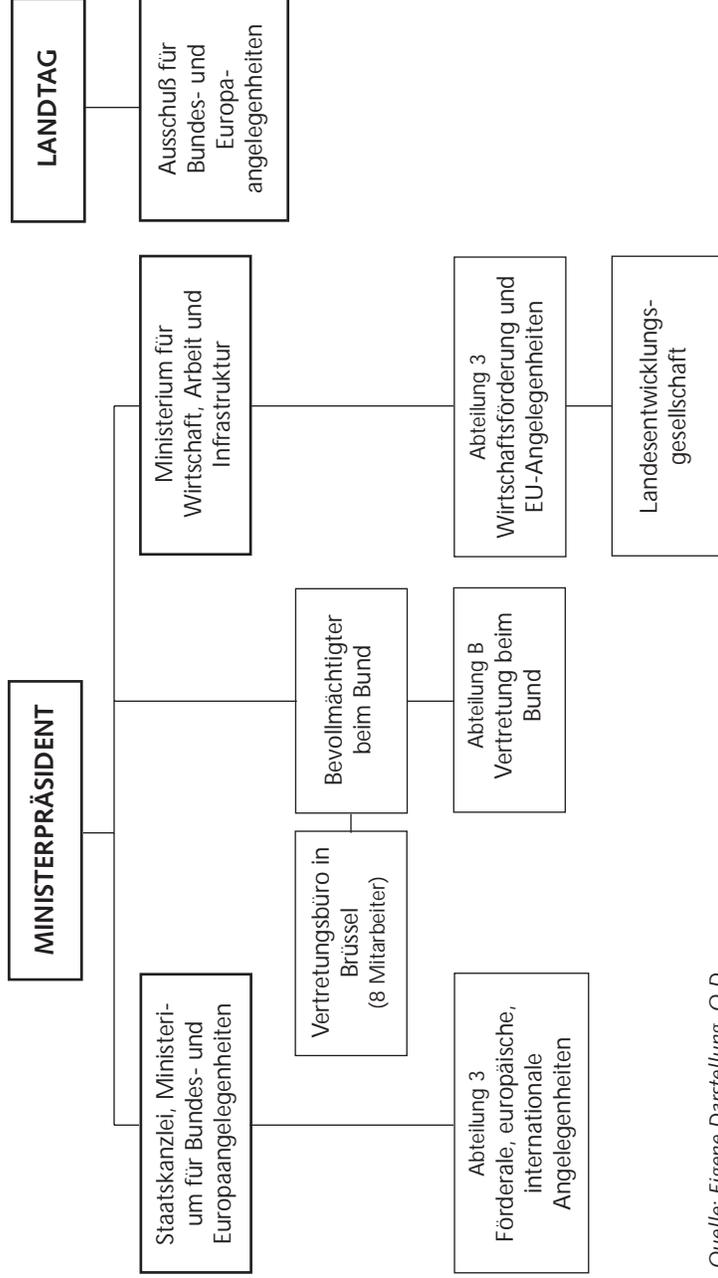
1. Legislaturperiode: Große Anfrage zur EU-Politik und zur Kooperation mit Polen; weiterhin zur Entwicklungspolitik, zu den wirtschaftlichen Beziehungen mit den GUS-Staaten, zu den Übergängen an der polnischen Grenze und zur Arbeit des Verbindungsbüros in Brüssel.

2. Legislaturperiode: u.a. Große Anfrage der PDS-Fraktion zur Osteuropapolitik Brandenburgs, Kleine Anfrage der PDS-Fraktion zu anderen östlichen Nachbarn

3. Legislaturperiode: u.a. Große Anfrage der Fraktionen SPD und CDU „Brandenburg und Europa“, Große Anfrage der PDS-Fraktion zur Entwicklungspolitik

Auch in Sachsen wurde in der 2. Legislaturperiode ein spezieller „Europaausschuß“ geschaffen, der aus dem Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten hervorging und auch hier nutzte die Opposition allmählich die Europathematik, speziell über „Große Anfragen“, zur politischen Auseinandersetzung mit der Regierung. So richtete z.B. die oppositionelle SPD Ende 1995 eine „Großen Anfrage“ zur Europapolitik an die Landesregierung (Sächsischer Landtag, 2. Wahlperiode, Drucksache 2/1296). Auch in Thüringen wurde im Verlaufe der 1. Legislaturperiode die Notwendigkeit erkannt, einen Ausschuß für Europafragen im Parlament zu etablieren, der aber noch mit dem für Bundesangelegenheiten verbunden wurde. In der 2. Legislaturperiode verstärkten sich die europapolitischen Themen in der praktischen Landespolitik. In der Parlamentsarbeit existierte nun ein „Justiz- und Europaausschuß“. Mittlerweile ist man wieder zu einem Ausschuß für Bundes- und Europaangelegenheiten zurückgekehrt. Zwar kann man in den verschiedenen Ausschüssen der Landtage zu Europa eine gewisse Professionalisierung erkennen: man fragt heute schon konkret nach und man kann auch das Euro-Chinesisch aus PHARE, INTERREG, GASP oder EAGFL entziffern. Aber weder haben die Landtage in Erfurt, Schwerin oder Potsdam die personellen Ressourcen noch gibt es institutionelle Strukturen, um substantiell in die Europapolitik eingreifen zu können. Ein interessantes Detail, das hoffen läßt: ab Februar 2002 erhält der Landtag den Thüringen zustehenden Platz im Ausschuß der Regionen. Bisher wurde dieser immer von der Landesregierung besetzt.

Landespolitische Strukturen für die Europapolitik - Das Beispiel des Freistaates Thüringen



Quelle: Eigene Darstellung, O.D.

Landesregierungen

In den politischen Exekutiven der ostdeutschen Länder wurden Ministerien bzw. spezielle Abteilungen innerhalb von Ministerien geschaffen, die sich mit den internationalen Fragen beschäftigen. Vielfach ist diese Thematik institutionell bei den Justizministerien angesiedelt (Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern). In anderen Ländern sind es einzelne Bereiche im Wirtschaftsministerium (Sachsen-Anhalt).

Die ostdeutsche Länderregierungen im Internet

Brandenburg: <http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/>

Berlin: <http://www.berlin.de/home/Land/RBmSKzl/landesregierung/index.html>

Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.mv-regierung.de/>

Sachsen: <http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/index.html>

Sachsen-Anhalt: <http://www.sachsen-anhalt.de>

Thüringen: <http://www.thueringen.de/de/>

Eine besondere Bedeutung kommt den Staatskanzleien bei der Koordination und zum Teil auch Realisierung internationaler Aktivitäten zu. Im Freistaat Sachsen zeichnet z.B. der Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der sächsischen Staatskanzlei für die "Europapolitik" verantwortlich.

Aufgabenbereich des Sächsischen Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten

Koordination der Arbeit der Sächsischen Staatsregierung in Bundes- und Europaangelegenheiten; Vertretung des Freistaates Sachsen beim Bund und bei den Institutionen der Europäischen Union - mit Vertretungen in Berlin und Brüssel; Koordinierung der regionalen Partnerschaften und internationalen Beziehungen; Koordinierung und Abstimmung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Regierungen der Nachbarstaaten Tschechische Republik und Republik Polen einschließlich der Unterstützung der Arbeit der Euro-Regionen; Programmplanung und Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen Interreg III und Phare/CBC.

Adresse:

Sächsischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten
Staatsminister Stanislaw Tillich, Archivstr. 1, 01097 Dresden
Postanschrift: 01095 Dresden

In diesem Zusammenhang muß sicherlich die Bedeutung der jeweiligen Ministerpräsidenten für das internationale Engagement der Länder hervorgehoben werden. Gewiß variierte das "internationale Format" von Ministerpräsident zu Ministerpräsident, aber überall waren sie sowohl entscheidend für die Beziehungen zu den EU-Kommissaren, besonders als "letzte Trümpfe" in heiklen Situationen, als auch wichtige Impulsgeber für wirtschaftliche Kontakte in Mittel- und Osteuropa, Rußland oder bei asiatischen Partnern.

Sachsens Europaminister in der Wojewodschaft Niederschlesien

Anfang August 2001 besuchte der Sächsische Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Stanislaw Tillich, die Wojewodschaft Niederschlesien. Neben politischen Gesprächen mit dem Wojewoden und dem Marschall der Wojewodschaft Niederschlesien standen Besuche bei sächsischen Investoren in der Wojewodschaft im Vordergrund der Reise. Es ging vor allem darum, sich vor dem Hintergrund des Beitritts Polens zur EU über die praktischen Erfahrungen sächsischer Firmen, von der Investitionsentscheidung bis zur Firmenansiedlung in der Wojewodschaft, zu informieren

Unter den Kabinettsmitgliedern sind es die Wirtschaftsminister, die international sehr häufig auftraten, und im EU-Kontext wiederum eher die Justizminister, in deren Bereich diese Thematik oftmals fällt. Fast alle Ministerien der Länder haben EU-Beauftragte, wobei sicherlich den Fondsverwaltern in diesen Strukturen die größte Bedeutung zukommt. Das zeigt, daß heute Europa ein echter Querschnittsbereich ist. Jedoch birgt dies auch die Gefahr der Überschneidungen und der Reibungen zwischen Institutionen, z.B. bei der Umsetzung der Fördermittel des Europäischen Sozialfonds. Um dies zu verringern, gibt es in einigen Ländern „Interministerielle Arbeitsgruppen Europapolitik.“ Zugleich werden in jüngster Zeit verstärkte Anstrengungen unternommen, um die Europafähigkeit der Ministerien zu verbessern. Dazu gibt es spezielle Studienprogrammen, um ein „europabezogenes Verwaltungshandeln“ zu fördern, und Austauschprogramme, in denen Landesbedienstete zeitlich befristet in Brüssel tätig sind. Es muß hier angemerkt werden, daß gerade im europapolitischen Bereich aller ostdeutschen Landesbehörden der Großteil der Funktionsebenen, speziell in gehobenen Stellen, aus west- bzw. süddeutschen Ländern sowie Berlin (West) stammt. Zweifellos war dadurch von Anfang an eine europapolitische Kompetenz gegeben. Ob mit den neu aufgelegten Programmen der Anteil der jeweiligen „Landeskinder“ erhöht wird, bleibt angesichts

der angespannten Haushaltssituation, die auch auf die Personalausstattung der einzelnen europapolitischen Einrichtungen durchschlägt, abzuwarten.

Brüsseler Verbindungsbüros

Alle ostdeutschen Länder unterhalten heute in Brüssel Verbindungsbüros. Unterschiedlich in der konkreten Bezeichnung, sei es „Büro“, „Vertretung“ oder „Informationsbüro“, haben sie doch alle die gleichen Aufgaben. Zunächst aber ein Wort zu deren Entstehung: Begonnen hatte es mit der Hansestadt Hamburg 1985. Danach kam es zu einer heftigen Debatte über den Status dieser „Vertretungen“ – und obwohl er heute per Gesetz geklärt ist, kehren diese Diskussionen von Zeit zu Zeit wieder. Im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993 wird den Ländern das Recht zugestanden, „unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen (zu) unterhalten, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient.“ Weiter heißt es im § 8: „Die Länderbüros erhalten keinen diplomatischen Status.“ Ihre Aufgabe besteht darin, die Landesregierung schnellstmöglich über Debatten und Entscheidungen im Ministerrat der EU und den anderen Organen, die die Interessen des Landes berühren, zu informieren. Die Tätigkeit der Büros ist trotz unterschiedlicher Aufgabenbeschreibung und personeller Besetzung weitgehend gleich und umfaßt

- Informationsbeschaffung für die Landesregierungen,
- Information der Öffentlichkeit über Entwicklungen in der EU,
- Werbung für das Land als Wirtschaftsstandort,
- Vermittlung und Pflege von Kontakten zwischen Politik, Wirtschaft und Kultur.

Veranstaltungen des Verbindungsbüros von Sachsen-Anhalt im Jahr 2001

- Präsentation der Forschungslandschaft Sachsen-Anhalts im Mai,
- gemeinsame Präsentation der Mitteldeutschen Medienförderung (MDM) durch die Länderbüros von Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt im Juni,
- Präsentation des mitteldeutschen Chemiestandorts im September,
- Ausstellung „Sachsenspiegel – Eike von Repkow“ mit Podiumsdiskussion in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut im Oktober sowie
- traditionelles Chorkonzert mit dem Landesjugendchor Sachsen-Anhalt im Dezember.

Dies galt auch für die Verbindungsbüros der ostdeutschen Länder, die alle Anfang der 90er Jahre eröffnet wurden. In ihrer Arbeit geht es darum, bereits in der Vorbereitungsphase von Entscheidungen in der EU durch intensive Lobbyarbeit die Landesinteressen einzubringen und dafür Verbündete in anderen Regionen und in den Institutionen zu finden. Im „Mekka der Lobbyisten“, in dem heute zirka 10.000 Vertreter von einzelnen Staaten, Regionen, Parteien, Unternehmer- und Arbeitnehmerverbänden und anderer Gruppierungen operieren, ist dies kein leichtes Unterfangen. Zugleich ist das Verbindungsbüro eine wichtige Ansprechstelle, die Einrichtungen der einzelnen Länder für ihren Einstieg in die EU nutzen können.

Die Vertretungen der ostdeutschen Länder in Brüssel

Büro des Landes Berlin

71, Av. Michel-Ange
B-1000
Tel.: +32-(2)-738 00 70
Fax: +32-(2)-732 47 46
berliner.buro@skynet.be

Vertretung des Landes Brandenburg bei der EU

47, Rue Père Eudore Devroye
B-1040 Brüssel
Tel.: +32-(2)-737 74 51/52
Fax: +32-(2)-732 74 69
poststelle@qvb-bxl.brandenburg

Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel

78, Boulevard St. Michel
B-1000 Brüssel
Tel.: +32-(2)-741 09 21
Fax: +32-(2)-741 09 29
post@bxl.sk.sachsen.de

Verbindungsbüro des Landes Sachsen- Anhalt bei der EU

78, Boulevard St. Michel
B-1040 Brüssel
Tel.: +32-(2)-741 09 31
Fax: +32-(2)-741 09 39
post@vb-bruessel.stk.sachsen-anhalt.de

Informationsbüro des Landes Mecklenburg-Vorpommern bei der EU

87, Boulevard Louis Schmidt
B-1040 Brüssel
Tel.: +32-(2)-741 60 00
Fax: +32-(2)-741 60 09
post@mv.bei-der-eu.de

Vertretung des Freistaates Thüringen bei der EU

111, Rue Pelletier
B-1030 Brüssel
Tel.: +32-(2)-736 20 60
Fax: +32-(2)-736 53 79
postbox@tskbxl.thueringen.de

Weitere Instrumente

Wichtige Institutionen für die internationale Netzwerkbildung der Länder sind Wirtschaftsbüros, die in der Regel von ihnen selbst getragen werden und eng mit den Industrie- und Handelskammern zusammenarbeiten. In Brandenburg gehört dazu die Wirtschaftsfördergesellschaft (WFG) mit einem Büro in Paris. Die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH als eine landeseigene Gesellschaft orientiert sich sowohl auf die benachbarten Märkte im Osten als auch auf die Erweiterung der Exportmöglichkeiten in Westeuropa und Südostasien. 1997 unterhielt sie 12 Verbindungsbüros im Ausland. Die 1994 gegründete Thüringer Außenwirtschafts-Fördergesellschaft (TAF) soll thüringischen Unternehmen den Zugang zu internationalen Märkten erleichtern und hat dafür ein Netz von Kontaktbüros weltweit ausgebaut. Die Erfurter Landesregierung unterstützte auch Wirtschaftsverbände bei der Einrichtung von Büros in Brüssel und darüber hinaus in Vilnius.

Bei den Akteuren im auswärtigen Bereich sollten die Nichtregierungsorganisationen (NGO's) nicht vergessen werden. In den letzten Jahren sind in allen ostdeutschen Ländern Organisationen entstanden, die sich mit der europäischen Problematik, befassen z.B. die „Europäische Bewegung Thüringen e.V.“ oder der „Europa-Haus Land Brandenburg e.V.“.

Europapolitische Instrumente

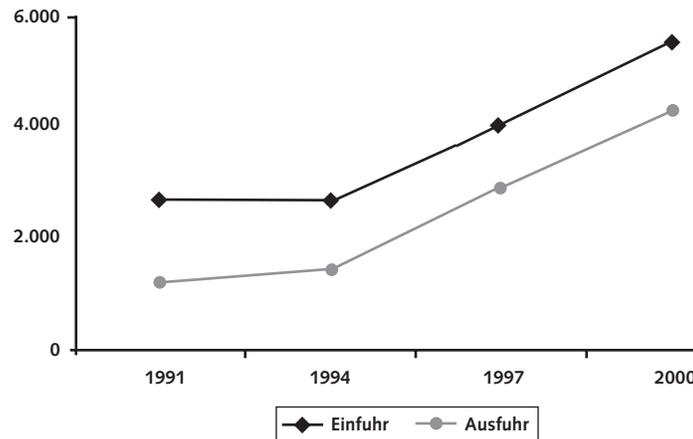
	Berlin	Brandenburg	Mecklenb./Vorp.	Sachsen	Sachsen Anhalt	Thüringen
AdR	✓	✓	✓	✓	✓	✓
VRE	-	-	-	-	-	-
KGRE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Verbindungsbüro in Brüssel	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Partnerschaften mit MOE	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Partnerschaften mit Westeuropa	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Euroregionen (Anzahl)	-	✓ (3)	✓ (1)	✓ (4)	-	✓ (1)

Quelle: Eigene Darstellung/O.D.-M.K.

Außenwirtschaft

Der politischen Orientierung nach Brüssel entsprach auch die Westwanderung in der Wirtschaft. Die Einbindung in die EU hatte zunächst die Konsequenz, daß die wirtschaftlichen Beziehungen in den Osten, d.h. zu den früheren RGW-Partnern, abbrachen. Ein Großteil dieser Beziehungen war schon nach der Währungsunion ins Schlingern geraten. Nun kamen noch die recht rigiden Regeln und Verordnungen der EU hinzu, Nach kurzen Übergangsregelungen standen somit die ostdeutschen Wirtschaften, die sich im Innern in einem schwierigen Transformationsprozeß befanden, auf den rauen, weil hart umkämpften Märkten der EU. Die Landesregierungen bemühten sich, durch Förderprogramme den Weg auf die westeuropäischen Märkte zu unterstützen. Für die Ministerpräsidenten standen diese Fragen auch bei den auswärtigen Aktivitäten eindeutig im Mittelpunkt. Exportmöglichkeiten für einheimische Unternehmen, Industriensiedlungen im jeweiligen Land, Landesbürgschaften, ein verbessertes Marketing oder Fördermittel, das waren die Themen, die die MP's und ihre Delegationen bei ihren Besuchen ansprachen. Die „Besuchsdiplomatie“ korrespondierte auch mit dem Stellenwert der verschiedenen Länder in den außenwirtschaftlichen Beziehungen. Das heißt, die Exekutive orientierte den Auf- und Ausbau der auswärtigen Kontakte vor allem an der gegenwärtigen bzw. der erwarteten, besser erhofften Rolle des

Entwicklung des Außenhandels Brandenburgs von 1991-2000
(in Mio. Euro)

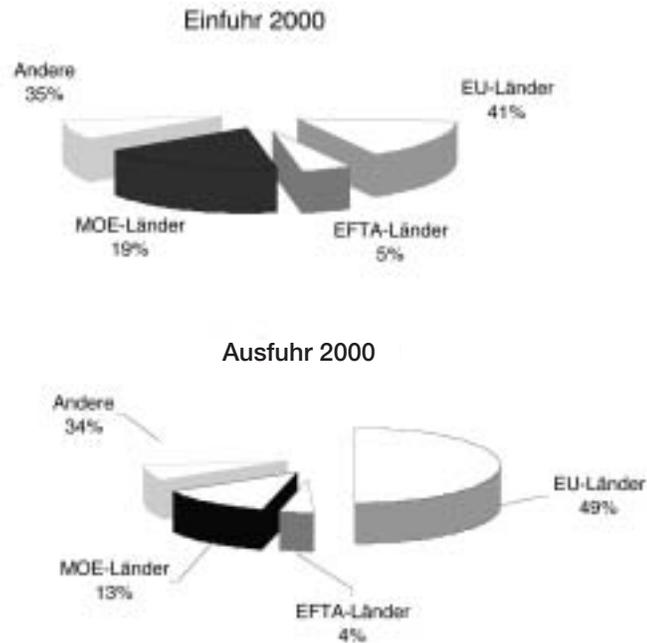


Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K

jeweiligen Landes im Außenhandel und bei den Investitionsansiedlungen. Besonders zu nennen sind auch jene Themen, die mit der grenz-überschreitenden Kooperation zusammenhängen. Zwar war und ist auch hier eine starke ökonomische Dimension vorhanden, jedoch ragt diese Problematik mit ihrer politischen und psychologischen Spannweite aus der traditionellen Wirtschaftsförderpolitik heraus.

In den folgenden Jahren erhöhte sich deutlich der Anteil der EU-Staaten im Außenhandel der einzelnen Länder. In der Regel beträgt der EU-Anteil gegenwärtig um die 50 %, bei Thüringen waren es im Jahr 2000 sogar 61 %. Der Handel mit Mittel- und Osteuropa, einschließlich Rußland, sank zunächst deutlich ab, kam dann aber – mit viel politischem Einsatz – wieder leicht in Fahrt. Im Handel mit Polen, Ungarn und Litauen hatte Thüringen seit 1995 jährlich hohe Wachstumsraten, wobei der Gesamtanteil der MOE-Staaten plus Rußland im Jahr 2000 nur bei knapp 15 % lag.

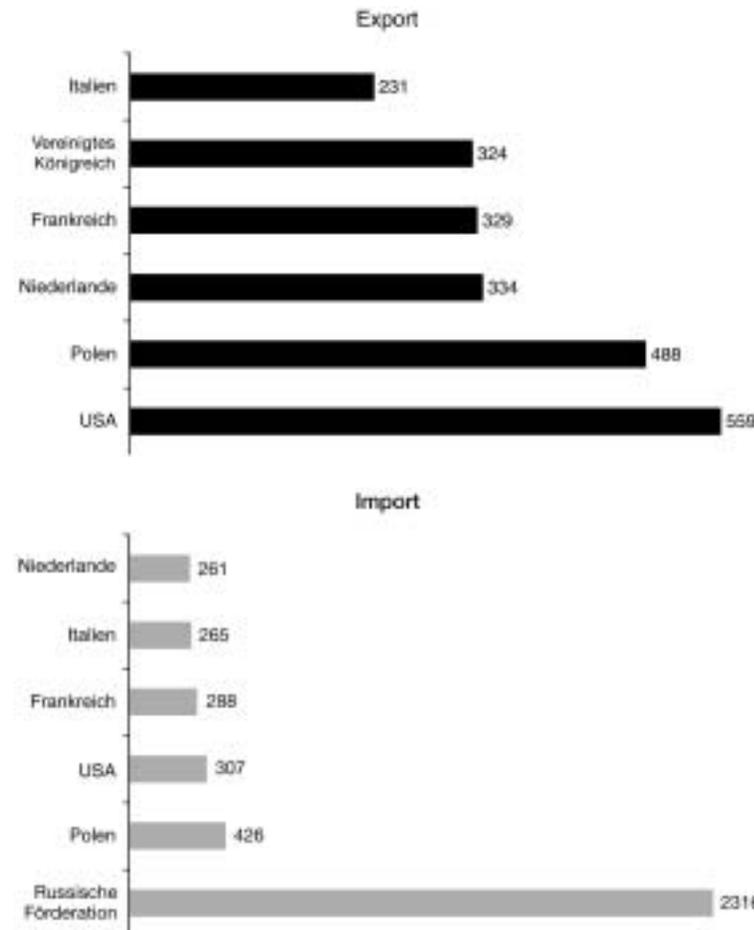
Regionale Aufgliederung des Außenhandels von Berlin nach Ländergruppen



Im ansteigenden Handel mit dem EU-Raum sind die Niederlande, Frankreich, Italien und Großbritannien vor allem zu nennen. Im „Osthandel“ sind dies vor allem Rußland und Polen, aber auch zunehmend Ungarn. Hinzu kommen die USA, die Schweiz, auch China oder – wie im Falle Mecklenburg-Vorpommerns – Saudi-Arabien. Gerade hier konnten teilweise hohe Wachstumsraten im Außenhandel erreicht werden.

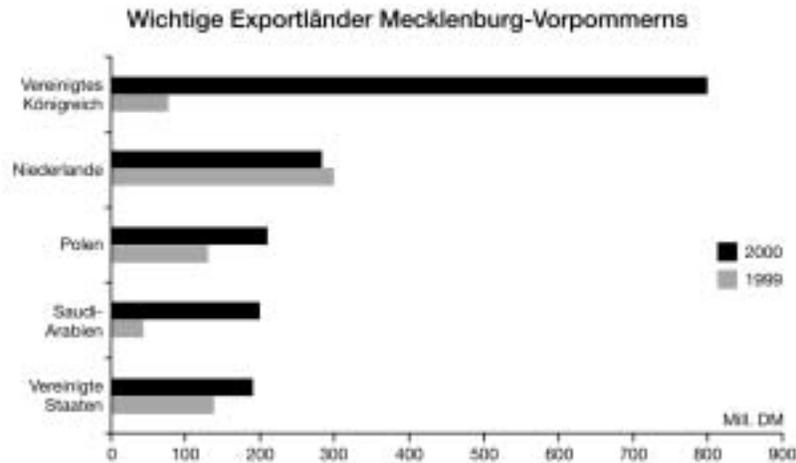
Wichtigste Handelspartner von Brandenburg im Jahr 2000

(in Mio. EUR)



Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K.

(Der hohe Anteil Rußlands im Import Brandenburgs erklärt sich aus den russischen Erdöl- und Erdgaslieferungen, die über die „brandenburgische Grenze“ nach Deutschland kommen und somit auch in die brandenburgische Statistik kommen.)



Auswahlbibliographie

Kohler-Koch, B. (Hg.), *Die Osterweiterung der EG. Die Einbeziehung der ehemaligen DDR in die Gemeinschaft*, Baden-Baden 1991.

Piehl, E. (Hg.), *Europa in Ostdeutschland*, Berlin 1996.

Die Landtage im europäischen Integrationsprozeß nach Maastricht, Schriften des Landtags, Nordrhein-Westfalen, Band 5, Düsseldorf 1992.

Wegner, M. (Hg.), *Die neuen Bundesländer in der EG*, Baden-Baden 1993.

2.5 Europapolitische Antworten der Länder heute

Am 10. Oktober 2000 diskutierte die Landesregierung von Sachsen-Anhalt über Europa. Im Ergebnis wurde das „Leitbild für die Europapolitik des Landes“ beschlossen. Dieses Leitbild enthält die europapolitischen Orientierungen des Landes, die in der Folgezeit konkret untersetzt wurden. Solche Debatten mit anschließenden europapolitischen Leitbildern, Konzepten und Positionen gab es in allen ostdeutschen Landesregierungen in den letzten Jahren, so in der Brandenburgischen Landesregierung mit ihrem „Europapolitischen Programm“ vom Frühjahr 2001. Trotz der landesspezifischen Interessen gibt es eine große Übereinstimmung in der gegenwärtigen europapolitischen Schwerpunktsetzung der ostdeutschen Länder.

Dazu gehören gemeinsame Positionen

a) in der Weiterführung der Reform der EU nach dem Gipfel von Nizza

Die Landesregierungen sprechen sich für eine zügige Ratifikation des Vertrags von Nizza aus. Im Zuge des Ratifikationsprozesses wird es erforderlich sein, die Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten zu überprüfen. Die ostdeutschen Länder werden sich daran aktiv beteiligen und treten dafür ein, die Länderrechte zu stärken und sie „nachhaltig“ abzusichern. Zugleich geht es darum, die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des einzelnen Landes in EU-Angelegenheiten über den Bundesrat besser wahrzunehmen.

b) in der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004

Im sogenannten „Post-Nizza-Prozeß“ soll eine breite demokratische und öffentliche Debatte über die zukünftige Gestalt Europas geführt werden. Dabei sollen solche Fragen im Mittelpunkt stehen wie die Kompetenzabgrenzung, die Einordnung der Grundrechte-Charta in das Vertragswerk, demokratische Legitimation und Transparenz der EU. Dazu gehörten auch die Vertragsvereinfachung sowie Rolle der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments. Vor allem sind sie daran interessiert, die Rechte der Länder und Regionen zu stärken. Mit wachsender Mitgliederzahl erlangen dezentrale Entscheidungen, föderale Strukturen, regionale und kommunale Selbstverwaltung zur Stärkung der Einheit wie zum Erhalt der Vielfalt Europas ein neues Gewicht. Man will sich im Bundesrat, im Ausschuß der Regionen, in Direktkontakten mit Vertretern der Europäischen Union sowie in der Zusammenarbeit mit anderen Regionen, die Gesetzgebungskompetenzen haben („Konstitutionelle Regionen“), dafür einsetzen, daß Europa seine dezentralen Strukturen stärkt und sich in einem „ausgewogenen Verhältnis von Vertiefung und Erweiterung“ entwickelt.

c) im Einsatz der europäischen Strukturfonds

Konkret geht es dabei sowohl um die Beendigung der alten als auch um den Start der neuen Förderperiode 2000-2006 (siehe Kapitel 3).

d) in der Entwicklung von Landesstrategien zur Osterweiterung der EU

In Nizza hatte sich der Europäische Rat zur Erweiterung bekannt. Mit Blick auf die Erweiterungsverhandlungen haben alle ostdeutschen Länder Positionen zur Osterweiterung formuliert. Dabei werden die Auswirkungen der Erweiterung der Europäischen Union auf das jeweilige Land analysiert und erforderliche Schritte zur Wahrung der eigenen Interessen formuliert. (siehe Kapitel 4).

e) im Ausbau der interregionalen Beziehungen

Hierbei geht es darum, die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten und Regionen weiter zu entwickeln, wobei außenwirtschaftliche Interessenlage eine besondere Rollen spielen. Dazu gehört auch, den Ausschusses der Regionen zur Vertretung von Landesinteressen auf europäischer Ebene zu nutzen.

f) in der Verbesserung der Europafähigkeit der Landesverwaltungen

Sensibilisierung und Qualifizierung der Landesbediensteten in europapolitischen Fragen, Errichtung von Personalpools für mögliche Einsätze auf europäischer Ebene und nicht zuletzt die Durchführung von Sprachkursen.

Das europapolitische Interesse ist außerordentlich breit und durchdringt (fast) alle Politikbereiche. Hier sei auf folgende **weitere Bereiche** stichpunktartig verwiesen:

- Bestandssicherung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Rahmen der regionalen Daseinsvorsorge (Die Landesregierungen setzen sich dafür ein, daß das deutsche Sparkassensystem in der derzeitigen Form grundsätzlich bestehen bleibt.)
- Europäische Beschäftigungsstrategie (In der Präambel von Nizza wurde das Ziel formuliert, bis 2010 in Europa zu einer Gesamtbeschäftigungsquote von 70 % und einer Frauenbeschäftigungsquote von über 60 % zu gelangen.)
- Modernisierung des Sozialschutzes, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Auf den Tagungen des Europäischen Rates in Lissabon und Feira 1999 wurde die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Armut erstmals zu einem zentralen Element europäischer Sozialpolitik erklärt. Der Europäische Rat in

Nizza forderte die Mitgliedstaaten auf, einen nationalen Aktionsplan für zwei Jahren festzulegen.)

- Gemeinschaftsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern
- Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Interessenwahrnehmung in der Agrar-, Umwelt- und Raumordnungspolitik (Hierbei geht es vor allem um Strategien zur Bekämpfung von BSE, die auch dazu führen, das Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit wieder zu erhöhen, z.B. in der die sogenannte „gläserne Produktion“ – die transparente Gestaltung des gesamten Erzeugungs- und Herstellungsprozesses von Lebensmitteln.)
- Sechstes Umwelt-Aktionsprogramm, einschließlich Klimaschutz
- Europäische Bildungs-, Hochschul-, und Kulturpolitik auf Landesebene, Kunst und Kultur als sind wesentlicher Bestandteil der europäischen Integration (Dabei geht es konkret um die Umsetzung des sog. „Kulturartikels“ der EU im Rahmen des Förderprogramm „KULTUR 2000“ im Zeitraum 2000–2004 geht.)

und last but not least,

- die Verstärkung der europapolitischen Öffentlichkeitsarbeit zur Verbreitung von Sachinformationen und zur Förderung des Europagedankens (Dazu gehören z.B. die jährlichen Europawochen Anfang Mai die Europa-Internetseiten der Landesregierungen sowie regelmäßige „Europabriefe“).

Brandenburger Europa-Brief

Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten
Heinrich-Mann-Allee 107
Referat E2 Öffentlichkeitsarbeit
D-14473 Potsdam
www.mdje.brandenburg.de
e-mail: presse@mdje.brandenburg.de

3. Die Europäischen Fördertöpfe

Gewiß, die Fördertöpfe der EU sind nicht das goldene Kalb, um das die ostdeutschen Länder tanzen. Aber von Beginn an standen die Strukturfonds im Mittelpunkt der politischen Aktivitäten aller ostdeutschen Länder gegenüber der Europäischen Union. War es zunächst die erstrangige Aufgabe, den Zugang zu diesen „Fördertöpfen“ zu bekommen, ging es in der Folgezeit um die Maximierung der Zahlungen aus Brüssel und deren effektive Verwendung. Heute steht – im Schatten der kommenden Osterweiterung der EU – der Erhalt dieser Fördermittel im Zentrum der Europapolitik von Schwerin bis Dresden. Seit den 70er Jahren wurden in der Europäischen Union unterschiedliche Fördermechanismen geschaffen. Deren Ziel besteht darin, „eine ausgeglichene und harmonische Entwicklung“ zu gewährleisten und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft als Ganzes zu sichern. Den Abstand zwischen den Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern, dies wird als besondere Aufgabe der Gemeinschaft formuliert – das nicht unstrittige Instrument dafür sind die Strukturfonds.

Wichtige Fonds der EU-Strukturpolitik

- der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL)
- der Europäische Sozialfonds (ESF)
- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
- der Kohäsionsfonds
- EU-Gemeinschaftsinitiativen wie INTERREG oder LEADER

3.1 Ringen um Gleichberechtigung

Besonders seit der Süderweiterung Mitte der 80er Jahre hat sich das wirtschaftliche und soziale Gefälle in der Gemeinschaft spürbar verstärkt. Die Kluft zwischen armen und reichen Regionen vertiefte sich. Neben Regionen, wie Katalonien, Baden-Württemberg oder der Lombardei, die zu den „Motoren“ der Gemeinschaft zählen, haben wir den Alentejo in Portugal, die Extremadura in Spanien oder Nordirland in Großbritannien, die zu den ärmsten Gebieten gehörten. Im Dezember 1992 wurde auf dem EG-Gipfel von Edinburgh mit dem „Delors II-Paket“ eine deutliche Erhöhung der jährlichen Mittel für die Strukturpolitik beschlossen, um diese Kluft abzubauen bzw. zu mildern. Zu

diesem Zeitpunkt war aber bereits eine weitere arme Region hinzugekommen: der Osten Deutschlands. Auf einer Anhörung im Juni 1993 in Brüssel stellte man fest, daß Ostdeutschland mit einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von 13.200 DM im Jahre 1992 „die mit Abstand ärmste Region der EG“ sei. Ostdeutschland als Ganzes kam Anfang der 90er Jahre auf etwa 40 % des EU-Durchschnitts. Deutschland insgesamt fiel damit auf der Skala der Pro-Kopf-Einkommen vom zweiten auf den siebten Rang zurück. Diese wirtschaftliche und soziale Krisensituation wurde in Brüssel lange Zeit nicht in ihrer vollen Dramatik wahrgenommen. Es herrschte in den EU-Strukturen und bei westeuropäischen Partnern lange Zeit die Meinung vor, daß die ostdeutschen Länder mehr als Teil des „reichen Deutschlands“ denn als eine arme Region Westeuropas anzusehen seien. „Das Ausmaß der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und des persönlichen Leids in Brandenburg und den neuen Bundesländern ist in Westeuropa nach wie vor weitgehend unbekannt“ formulierte der damalige Brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe im Jahre 1992.

In der ersten Phase (1991-1993) wurden Fördermittel in Höhe von 5,6 Mrd. DM im Osten Deutschlands eingesetzt. Das waren zirka 50% der Strukturfondsmittel für Deutschland.

Die Hälfte dieser Mittel kam aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), zirka 1,6 Mrd. DM kamen aus dem Europäischen Sozialfonds und rund 1,2 Mrd. DM aus dem Europäischen Agrarfonds. Sachsen, mit über 4 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste Land im Osten, erhielt mit 26 % den größten Anteil.

Jedoch konnten die ostdeutschen Länder in dieser Förderperiode nicht an anderen Programmen, speziell den Gemeinschaftsinitiativen, teilnehmen.

Leider hatte auch die Politik der Bundesregierung in den ersten Jahren die ostdeutschen Probleme erheblich unterschätzt; das spürte man nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch in der Europapolitik. Man hatte den Osten zur „innerdeutschen Sache“ deklariert und den Partnern in der EU signalisiert, daß das vereinte Deutschland keiner zusätzlichen Gelder von Seiten der EU bedürfe und somit bei den Fonds alles beim Alten bliebe. Ostdeutsche Europa-Parlamentarier, wie der Brandenburger Walter Romberg, der zu den 18 ostdeutschen Vertretern mit „Beobachterstatus“ gehörte, kritisierten damals die Position der Bundesregierung, die kein Konzept zur EU-Förderung in Ostdeutschland vorgelegt habe. Deshalb gab es dann auch kein großes Verständ-

nis bei den europäischen Partner, als 1992/93 deutsche Forderungen an die EU gerichtet wurden, sich stärker in Ostdeutschland zu engagieren und dieses Gebiet zur Ziel-1-Zone zu erklären.

....und Anerkennung als Ziel 1-Gebiet

In dieser Situation sahen es die ostdeutschen Landesregierungen als ihre erstrangige Aufgabe an, innerhalb der Europäischen Union eine gleichberechtigte Behandlung zu erreichen. „Wir fordern,“ so nochmals Stolpe, „für die neuen Bundesländer nicht mehr als eine Gleichbehandlung, aber auch nicht weniger.“ Dies müsse besonders für die Agrarpolitik, die Strukturpolitik und die Forschungspolitik gelten. Die ostdeutschen Länder setzten dafür zwar auch ihre gerade eingerichteten „Verbindungsbüros“ in Brüssel ein. Aber auch auf höchster Ebene versuchte man, diese Erkenntnis „an den richtigen Mann“ zu bringen. Im Oktober 1991 trafen sich die Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder sowie der Regierende Bürgermeister von Berlin in Potsdam mit EG-Präsident Delors zum ersten Mal. Dem folgte ein intensiver Dialog zwischen der EG und den ostdeutschen Ländern: Treffen in Erfurt (Mai 1993) und Schwerin (Mai 1994) folgten. Delors informierte sich zusätzlich in Reisen über die wirtschaftliche und soziale Situation im Osten Deutschlands. Das sollte sich später, in den Verhandlungen über den Förderstatus, positiv für die ostdeutschen Länder auszahlen.

Die Auseinandersetzungen um den Status Ziel-1-Zone waren heftig und sie zogen sich über Jahre hin. Die Summe von 26 Mrd. DM, die diese Länder dann im Förderzeitraum 1994-1999 erhielten, war gewiß keine Sonderbehandlung, und sie war schon gar keine Selbstverständlichkeit. Im Gegenteil! Die tatsächliche Gleichbehandlung der ostdeutschen Länder in der EU war nicht nur ein sehr schwieriger, sondern auch konfliktreicher Prozeß. Bereits auf dem Gipfel in Edinburgh war den ostdeutschen Ländern eine gleichgewichtige Beteiligung an den Fonds zugesagt worden. Dies war mit der Einordnung als Ziel-1-Region verbunden, der höchsten Förderkategorie in der EU. Das war nicht von vornherein klar: In ersten Überlegungen der EG war dieser Status nur für das Land Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen, die anderen Länder sollten in die Kategorie 2 kommen. Diese grundsätzliche Entscheidung für einen Ziel 1-Status für alle ostdeutschen Länder erfolgte aber ohne genaue Zahlen, und sie bedeutete auch nicht eine automatische Umsetzung in der Brüsseler Praxis. Dazu bedurfte es „zäher Nachtsitzungen“ im Verteilungskampf, der Korrespondenten zufolge mit ungewohnter Härte geführt wurde und zeitweise zu scheitern drohte. Die große Masse der EU-Strukturfonds, 170 Mrd. DM, war ja bereits im voraus für die vier ärmsten Mitglieder (Irland,

Portugal, Spanien und Griechenland) vergeben worden. Es blieben 68 Mrd. DM, um die sich Großbritannien, für Nordirland, Italien, für den Mezzogiorno, Frankreich, für seine Überseedepartments, und nun auch Deutschland, für seinen Osten, stritten. Nach langem Feilschen in „knallharten“ Marathonsitzungen, Jacques Delors war trotz Ischias extra aus Paris angereist, konnte die deutsche Verhandlungsführerin Seiler-Albring zum Schluß einen „fast uneingeschränkten Verhandlungserfolg“ verbuchen, auch wenn die Gesamtsumme von 14 Mrd. ECU unter den anfänglichen Erwartungen der ostdeutschen Länder lag. Die Außenminister der EU sicherten den ostdeutschen Ländern, einschließlich Berlin-Ost, Fördermittel für sechs Jahre von 1994 bis 1999 aus dem Strukturfonds zu. Der neue Status erlaubte zudem, nun auch an verschiedenen EU-Gemeinschaftsinitiativen, wie z.B. KONVER, RETEX, HORIZON und INTERREG, teilzunehmen und dort eigene Interessen durchzusetzen.

Entsprechend der Verordnung 2081/93 wurden die ostdeutschen Länder Ziel-1-Fördergebiete (Regionen mit weniger als 75 % des Bruttosozialprodukts im EU-Durchschnitt).

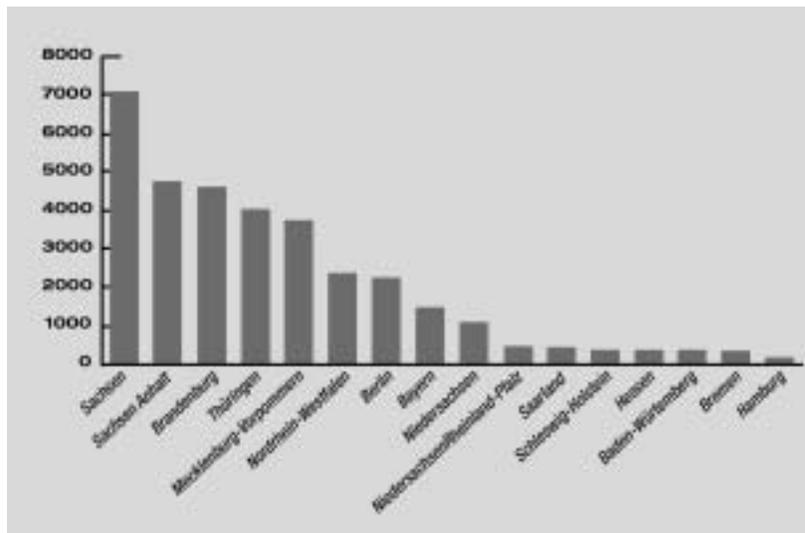
Sie erhielten für den Zeitraum 1994-1999 14 Mrd. ECU, zirka 27 Mrd. DM. Deutschland erhielt insgesamt 41 Mrd. DM. Hinzu kamen 2 Mrd. DM aus Gemeinschaftsinitiativen wie INTERREG oder LEADER.

Gegenüber der vorherigen Programmperiode verstärkte sich der Anteil für den Umweltbereich. Im Vordergrund standen aber weiterhin produktive Investitionen und die Förderung von Forschung und Technologie. 20 % gingen in die Landwirtschaft, knapp 25 % der Gesamtsumme fiel auf Sachsen. Für Brandenburg bedeutet dies jährlich zirka 360 Mio. ECU.

In den Verhandlungen zeigte sich als schwierigstes Problem die Frage der Kriterien. Wonach soll sich die Verteilung der Fördergelder richten? Was soll verglichen werden? Die Süddeutsche Zeitung vom 5. Juli 1993 schrieb dazu: „Der Anteil der neuen Bundesländer ist nur dann mit dem vergleichbar, was seit jeher den anderen unterentwickelten Regionen zufließt, wenn allein die Bevölkerungszahl als Maßstab herangezogen wird. Brüssel wägt in der Regel jedoch auch andere, aussagekräftigere Kriterien ab, wie das nationale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Arbeitslosigkeit und den Zustand der Infrastruktur. Ihnen zufolge müßte noch erheblich mehr Geld nach Ostdeutschland überwiesen werden.“ Die ostdeutschen Länder erhielten ab 1994 beträchtlich mehr aus den EU-Förderfonds, aber eine gleichberechtigte Behandlung war

nicht erreicht. Die Brandenburgische Landesregierung formulierte deshalb auch 1994 bei den Schwerpunkten ihrer EU-Politik an erster Stelle: „Nach Anerkennung als Ziel-1-Gebiet gilt es nun, höchstmögliche Fördermittel, vergleichbar zu anderen Ziel-1-Regionen zu erlangen und zielgerecht einzusetzen.“ Der letzte Teil des Satzes macht auf ein Problem aufmerksam: Die Abrufung und Verwendung der Mittel. Das Geld fließt nur, wenn der Bund und die Länder selbst die gleiche Summe bereitstellen und sich mit Brüssel auf einen Regionalentwicklungsplan einigen. Vom Wirtschaftsministerium in Bonn wurde deshalb auch noch im Sommer 1993 ein Regionalentwicklungsplan vorgeschlagen, der eine Aufteilung der bewilligten Mittel auf die einzelnen Bundesländer vorsah. Als problematisch erwies sich, daß Bonn die Vergabe der Mittel an die Förderkriterien der aus den 60er Jahren stammenden Gemeinschaftsaufgabe koppelte.

Aufteilung der Strukturfondsmittel nach deutschen Ländern 1994-1999 (in Mio. DM)



Quelle: http://www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overmap/d/ifs8_de.htm

Eigene Bearbeitung: M.K.

Während die EG-Kommission einen breiteren Ansatz verfolgt, der unter anderem auch stärker Umweltschutzinteressen berücksichtigt, stand die Förderung von gewerblichen Investitionen zur Sicherung von Arbeitsplätzen im Mittel-

punkt des Bundeswirtschaftsministeriums. Diese Enge wurde sowohl von Brüssel als auch von den Ländern kritisiert. Die ostdeutschen Umweltminister beklagten, daß dadurch ein schwieriges Problem wie die Sanierung der Wasserwirtschaft nicht mittels Fördergeldern aus Brüssel gelöst werden könne. Sachsen beschloß deshalb, den Regionalentwicklungsfonds zum Teil von der Gemeinschaftsaufgabe „zu entkoppeln“. Damit konnten mehr Mittel für Forschung, Bildung und Umweltschutz eingesetzt werden.

Zugleich wurde sichtbar: Europapolitik ist heute Teil jeder Ressortpolitik in den Ländern. Ob Wirtschafts-, Innen-, Verkehrs-, Umwelt- oder Bildungspolitik, sie haben alle eine europäische Dimension. Nach den Worten des damaligen Präsidenten der EG-Kommission Jacques Delors fallen mit der Verwirklichung des Binnenmarktes 80 % aller wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Brüssel!

3.2 Spezielle Interessen

In der Europa-Politik hatten und haben die einzelnen Landesregierungen originäre Landesinteressen zu vertreten, und dies trotz kooperativer Beziehungen zum Bund, da diese oft von diesem nicht repräsentiert werden (können). So war es im Falle Mecklenburg-Vorpommerns beim Kampf um den Erhalt der Werften, in Brandenburg bei der Sicherung des Stahlstandortes Eisenhüttenstadt und bei allen fünf ostdeutschen Ländern bei der Unterstützung der landwirtschaftlichen Großbetriebe. In manchen dieser Fälle erfolgte dies auch in Auseinandersetzung mit westdeutschen Interessengruppen: Von den ehemals fünf Stahlstandorten im Land Brandenburg konnten drei in Zusammenarbeit mit italienischem, belgischem und slowakischem Kapital und gegen den Widerstand westdeutscher Stahlproduzenten erhalten werden. Hinsichtlich der Werften in Mecklenburg-Vorpommern nutzte der Vulkan-Konzern die genehmigten EU-Fördergelder zur Sanierung seiner Standorte in Bremen.

Diese spezifische Interessenlage kommt auch in den „großen“ EU-Themen zum Ausdruck, die in der „Agenda 2000“ formuliert wurden. Das galt vor allem für die Agrarpolitik und bei der Reform der Strukturfonds. Dabei gingen die ostdeutschen Landesregierung 1997/98 davon aus, daß die Rückstände und Defizite der ostdeutschen Wirtschaft „bei weitem noch nicht überwunden sind“. Deshalb müsse die breite Unterstützung „auf hohem Niveau aufrechterhalten bleiben“. Der Erhalt des Ziel-1-Status war das vordringlichste Ziel – und es wurde bis 2006 erreicht! Im weiteren Forderungskatalog gab es zwar eine erhebliche Schnittmenge mit den Positionen der west- und süd-

deutschen Länder. Das betraf sowohl die Forderungen nach Vereinfachung der Antragsverfahren und der Verwaltung von Fonds als auch deren Straffung und die Konzentration der Fondsmittel. Jedoch zeigten sich beim näheren Hinsehen auch die Differenzen, und das nicht nur gegenüber Bayern. Sie waren bei folgenden Positionen der ostdeutschen Länder sichtbar: Konzentration der Mittel auf Ziel-1-Gebiete, keine Renationalisierung der Förderpolitik, die Bundesländer als kleinstes Fördergebiet, das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als das Förderkriterium, Beibehaltung von Interventionssätzen der EU von bis zu 75 % und Reduzierung der Gemeinschaftsinitiativen, wobei INTERREG ein Schwerpunkt bleiben soll.

Agenda 2000

Auf dem Europäischen Rat vom 26. März 1999 in Berlin wurde die Agenda 2000 angenommen. Sie ist ein Aktionsprogramm, das den Finanzrahmen für den Zeitraum 2000-2006 für die Gemeinschaftspolitik, speziell Agrarpolitik und Osterweiterung, festlegt.

Schwerpunkte:

- Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, umfassendere Einbeziehung der Umweltbelange, Sicherung angemessener Einkommen in der Landwirtschaft, Vereinfachung und dezentrale Anwendung der Rechtsvorschriften;
- Erhöhung der Wirksamkeit der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds durch thematische und geographische Konzentration und eine straffere Verwaltung;
- Weiterentwicklung der Heranführungsstrategie für die Beitrittskandidaten durch die Einführung von zwei Finanzinstrumenten: ein strukturpolitisches Heranführungsinstrument (ISPA), aus dem Mittel zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen und Hilfen für Umweltmaßnahmen bereitgestellt werden, und ein agrarpolitisches Instrument (SAPARD) zur Anpassung des Agrarsektors und des ländlichen Raums in den Beitrittsländern;
- Festlegung eines Finanzrahmens für den Zeitraum 2000-2006.

Im Agrarbereich sind die spezifischen Interessen der ostdeutschen Länder besonders ausgeprägt. Hier sind die wirtschaftlichen Strukturen unter ihnen einerseits sehr homogen und andererseits von denen der west- und süddeutschen Länder deutlich verschieden. (Im Durchschnitt bearbeitet ein Agrarbetrieb im Osten Deutschlands 140 Hektar Land, im Westen sind es dagegen nur rund 40 Hektar.) In den heftigen Debatten zwischen den Ländern bei der

Frage der Prämienzahlung für agrarische Großbetriebe zeigte sich dies sehr eindrucksvoll. Die weitgehende Übereinstimmung in der EU-Förderpolitik schlug sich auch in dem gemeinsamen Besuch der ostdeutschen Ministerpräsidenten im März 1996 in Brüssel nieder, bei dem die Frage der Regionalfonds nach 1999 mit EU-Kommissaren erörtert worden war. Daß es angesichts auch dieser spezifischen Interessen im März 1997 nur zu einem Formelkompromiß aller deutschen Länder hinsichtlich ihrer Positionen zur Agenda 2000 kam, war dann nicht verwunderlich.

3.3 Start in die neue Förderperiode 2000-2006

Am 31. Dezember 1999 endete die Strukturfondsperiode 1994-1999. In den folgenden zwei Jahren – in denen auch noch Auszahlungen vorgenommen wurden – ging es vor allem um die formale Beendigung der Programme sowie um deren Evaluierung durch die Europäische Kommission.

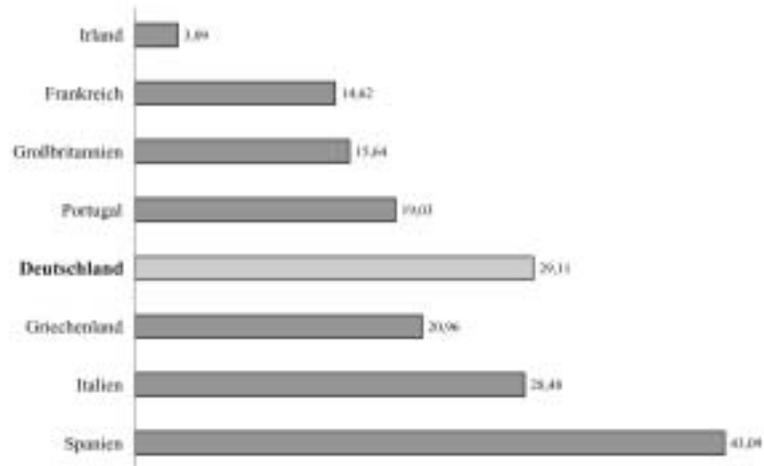
Für die laufenden Förderperiode 2000-2006 konnten die ostdeutschen Länder mit fast 20 Mrd. Euro ihre Positionen sichern.



Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung: M.K.

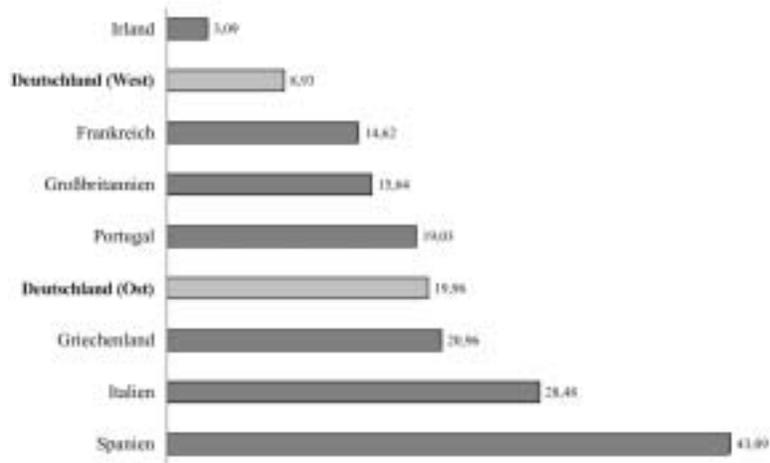
Im Frühjahr 2001 lief in den einzelnen ostdeutschen Ländern mit den fertigen Programmplanungen die neue Strukturfondsperiode an. Nahezu alle Ressorts der Landesregierungen nutzen die Europäischen Strukturfonds. In Sachsen Anhalt z. B. haben EFRE, ESF und EAGFL-A ein Finanzvolumen von 6,5 Mrd DM. Die Europäische Kommission hat ihre Monitoring- und Kontrollvorgaben in

Strukturfondsmittel für EU-Mitgliedstaaten (2000-2006)
(in Mrd EUR)



Quelle: Eurostat. Eigene Bearbeitung: M.K.-O.D.

Strukturfondsmittel für EU-Mitgliedstaaten (2000-2006)
(in Mrd. EUR)



Quelle: Eurostat. Eigene Bearbeitung: M.K.-O.D.

der Durchführungsphase wesentlich verstärkt. Damit steigen auch die Anforderungen an die Verwaltungsbehörden und die Fondsverwalter sowie an die ausführenden Fachressorts und Referate. Neben dem Aufbau des Finanzkontrollsystems bedeutet das Monitoring auch, daß die Verwaltungsbehörden ein System für die Berichterstattung aufbauen. Die Länder müssen nun dafür Operationelle Programme entwickeln, in denen die EU-Strukturfonds eingesetzt werden können. Dabei sollen „integrierte Ansätze“ entwickelt werden, d.h. Fonds und Landesschwerpunkte unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sollen vor Ort verbunden werden. Und eine Lehre aus der vergangenen Förderperiode gilt es auch zu berücksichtigen: mehr Information und Publizität beim Einsatz der Strukturfonds!

Zielzonen der europäischen Strukturpolitik 2000-2006

Ziel 1

Ziel-1-Regionen sind Gebiete mit erheblichen Entwicklungsrückstand, konkret:
> Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des Durchschnitts der Gemeinschaft,

Ziel 2

Ziel-2-Regionen sind Räume mit großen Strukturproblemen. Betroffen sind Industriegebiete sowie ländliche, städtische und von der Fischerei stark abhängige Gebiete.

Ziel 3

Ziel 3 dient als Bezugsrahmen für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen. Es wird im gesamten Gemeinschaftsgebiet mit Ausnahme der Ziel-1-Regionen umgesetzt.

Ziel 3 umfaßt ein breites Spektrum von Maßnahmen mit folgenden Zielsetzungen:

- > Förderung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,
- > Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen,
- > Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe der Aus- und Weiterbildungssysteme,
- > Förderung von Maßnahmen zur Vorwegnahme und Erleichterung der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen,
- > Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen.

Quelle: Inforegio, <http://www.inforegio.cec.eu.int>

Beginn der Debatte über die europäischen Strukturpolitik nach 2006

Mit der Veröffentlichung des Zweiten Kohäsionsberichts der Europäischen Kommission beginnt die europaweite Diskussion über die Ausgestaltung der europäischen Struktur- und Regionalpolitik für die Zeit nach 2006, d.h. nach der Osterweiterung der EU. In einer sich erweiternden Europäischen Union werden sicherlich die regionalen Interessenkonflikte künftig härter ausgetragen. Die Zahl der Regionen, die mit den ostdeutschen Ländern um die Fördergelder konkurrieren werden, nimmt zu. Vor allem verstärkt sich die Kluft zwischen Arm und Reich in der EU.

Prozentualer BIP-Anteil der ostdeutschen Länder in der EU im Jahre 1999:

Berlin 102, Brandenburg 71, Mecklenburg-Vorpommern 71, Sachsen 71, Thüringen 70 und Sachsen-Anhalt 68 Prozent. Damit gehören alle ostdeutschen Länder zu den 46 EU-Regionen unterhalb der 75-Prozent-Marke. (Spitzenreiter: Inner London 242, Hamburg 183, Oberbayern 151 Prozent; Schlußlicht ist die griechische Insel Ipeiros mit 42 Prozent.) *Quelle: Eurostat*

Mit der EU-Osterweiterung wird sich dies dramatisch verstärken: Dann kommen polnische, tschechische, ungarische, später rumänische und bulgarische Regionen mit in die Berechnung. In 52 der 56 Regionen der EU-Beitrittsländer liegt gegenwärtig das Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts! Das Pro-Kopf-BIP in diesen NUTS-2-Regionen liegt bei Werten zwischen 18 % des EU-Durchschnitts in der Region Nord-Ost in Rumänien und 124 % in der Region Praha. Damit werden die ostdeutschen Länder - ohne, daß sich real etwas an ihrer wirtschaftlichen Lage ändert - nicht nur geographisch mehr in die „Mitte“ der EU wandern, sondern auch in den Wirtschaftsstatistiken. Sie steigen über jene magische 75 Prozent-Marke und fallen damit aus den Ziel 1-Zonen heraus. Kommissar Verheugen hat die weitere Unterstützung der EU-Kommission für den Osten Deutschlands zugesagt. Die Sorge, daß nach 2006 die Förderung wegfallt, sei „absolut gegenstandslos“, sagte der für die Osterweiterung zuständige Kommissar im Februar 2001 in Schwerin. Die Hilfe werde in einer Übergangsfrist bis 2013 „sanft auslaufen“. Aber trotzdem verdichten sich für die ostdeutschen Länder die Wolken am Brüsseler Förderhimmel; Reformen der Agrar- und Strukturpolitik werden mit Blick auf die kommende Osterweiterung immer dringlicher. Ende der 90er Jahre ging es um die ostdeutschen Agrarbetriebe und nun um die Förderung von Großinvestitionen im Osten. Ein erster (und auch ein zweiter) Entwurf zur Beihilfenver-

ordnung, den die Kommission Anfang 2002 zur Novellierung der geltenden Vorschriften vorlegte, wurde in den ostdeutschen Landesvertretungen als „ziemliche Katastrophe“ bezeichnet, da er vor allem Streichungen bei der Förderung von Großinvestitionen bedeute. Gerade im Osten Deutschlands sind aber solche „Leuchttürme“ wie das BMW-Werk in Leipzig und das Infineon-Chipwerk in Dresden von großer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Für die ostdeutschen Länder wird es auch nach 2006 unverzichtbar sein, gegenüber anderen europäischen Regionen mit vergleichbarem Entwicklungsrückstand aus den heutigen EU-Mitgliedsstaaten nicht schlechter gestellt zu werden. Das bedarf einer abgestimmten Position der ostdeutschen Länder, die offensiv in Brüssel vertreten wird. Das wird von allen unterstützt. Dem diene auch die Teilnahme am Kohäsionsforum im Mai 2001 in Brüssel. Bei der Vernetzung mit anderen europäischen Regionen steht deshalb heute die Debatte über die künftige europäische Strukturpolitik ganz oben auf der Liste der Gesprächsthemen.

4. Grenze und Kooperation im Osten

4.1. Der Osten als Grenzland

Der Osten Deutschlands war in den letzten 50 Jahren Grenzland - und er blieb es auch nach 1990. Als in einem außerordentlich schnellen Prozeß die ostdeutschen Länder vom westlichsten Teil des Ostens zum östlichsten Teil des Westens mutierten und damit von „draußen“ nach „drinnen“ wechselten, blieben sie weiterhin Grenzland. Aus der realsozialistischen „Freundschaftsgrenze“ wurde zunächst die östliche EU-Außengrenze, dann die Ostgrenze des „Schengen-Landes“ und am Beginn des 21. Jahrhunderts wurde sie noch zur östlichen Grenze vom „Euro-Land“. Den damit verknüpften politischen und wirtschaftlichen Realitäten, denen eine Logik zur Abgrenzung innewohnt, stehen die politische Erklärungen und Anstrengungen gegenüber, keine „neuen Mauern“ zu errichten. Je mehr mit dem EU-Binnenmarkt und einer global beanspruchten politischen Rolle die Frage nach Selbstverständnis und Identität der Europäischen Union gestellt wurde, desto stärker verfestigte sich die Abgrenzung nach außen. Die Verdichtung im Innern führte in den 90er Jahren zu einer deutlichen Abschottung nach außen; zu einer stärkeren Differenzierung zwischen „uns“ und „denen“. Die Außengrenzen wurden sichtbarer und zumindest für „die Anderen“ auch spürbarer. Um dies abzufedern hat die EU-Kommission seit den 80er Jahren spezielle Programme für die Grenz-

regionen aufgelegt, zunächst vor allem für die Grenzräume innerhalb der EG/EU, später wurden diese auch auf die Außengrenze ausgedehnt.

INTERREG

INTERREG ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen der EU. „Gemeinschaftsinitiativen“ sind eine besondere Art der Förderung im Rahmen der europäischen Regionalpolitik.

Das Ziel von INTERREG ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU durch die Förderung grenzübergreifender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit. Die Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage und Regionen entlang der Grenzen zu Beitrittsländern gilt besondere Aufmerksamkeit. Die EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG ist das einzige Instrument, das explizit zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt wird. An den EU-Binnengrenzen wird so schon seit 1988 die Kooperation unterstützt. Die Mittel der EU-Regionalpolitik können nur innerhalb der EU eingesetzt werden (Territorialprinzip).

Quelle: Inforegio, <http://www.inforegio.cec.eu.int>

An der östlichen Peripherie der EU, konkret im mitteleuropäischen Teil, besteht das Dilemma darin, daß es sich einerseits um eine Außengrenze handelt, die den Binnenraum schützen soll und muß. Entsprechend wurde die personelle und technische Ausstattung zum Schutz dieser Grenze aufgestockt. Als östliche Peripherie der EU sind die ostdeutschen Länder ein Teilabschnitt jenes „Grenzstreifens.“

Grenzräume

Grenzräume sind sowohl durch sozio-kulturelle Gemeinsamkeiten, wirtschaftliche Verbindungen und Austausch sowie durch eine gemeinsame Geographie, z.B. Flüsse, geprägt und unterscheiden sich dadurch von anderen Gebieten des jeweiligen Staatsgebietes. Geographen geben eine Zone von 10-50 Kilometer beiderseits der Grenzen in Europa für diesen Raum an. Nach den Bestimmungen der EWG aus dem Jahre 1964 wird für Grenzräumen eine Breite von 20 km festgelegt, wobei hier nur jene Grenzen bedacht wurden, die innerhalb der Gemeinschaft liegen.

Jedoch kann eine der ältesten Teilungslinien in Europa, die zwischen Ost und West, heute nicht allein als „Sicherheitswall“ der EU gesehen werden. Nicht nur, daß sich die Zahl der Übergänge in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht hat. In den Grensräumen entwickeln sich grenzüberschreitende Netzwerke, die mit zur Vorbereitung potentieller Beitrittskandidaten dienen. Und das ist - im Vergleich zur südlichen Peripherie - die andere Seite dieser Außengrenze im Osten der EU. Sie hat im EU-Kontext einen „provisorischen Charakter“. Die östliche Außengrenze der EU befindet sich also in dem Dilemma, daß sie einerseits der Abgrenzung dient, andererseits aber die Brücke zu künftigen Mitgliedern bilden soll. Um die Abgrenzung zu gewährleisten, wurden der Bundesgrenzschutz und die technischen Sicherheitsanlagen verstärkt. Um die Brückenfunktion auszufüllen, wurden an der EU-Ostgrenze Modelle der grenzüberschreitenden Kooperation, die im Innern der EU erfolgreich praktiziert werden, übernommen. Das gilt z.B. für die Euro-Regionen Pro Europa Viadrina und Neiße.

Dabei unterscheidet sich die soziale, kulturelle und politisch-administrative Realität an der östlichen Peripherie der EU erheblich von jener in den Binnenräumen der EU, speziell an der deutschen Westgrenze. Das historische Erbe ist eher eine Last denn eine Chance, und die Asymmetrien in der wirtschaftlichen Entwicklung und im Lebensniveau zwischen beiden Seiten der Grenze sind gewaltig. Die Übertragung des Euro-Regionen-Modells aus dem Binnenraum an diese Außengrenze erwies sich deshalb als problematisch. Anfängliche Illusionen verwandelten sich oft in Enttäuschungen.

Das Gebiet an Oder und Neiße war in der Geschichte weniger ein abgegrenzter und eigenständiger Raum, sondern eher eine ethnisch recht durchmischte Durchgangszone im Zuge von Ost-West bzw. West-Ost-Wanderungen. Die vorherrschende Ost-West-Dimension, die durch die Geographie maßgeblich beeinflusst war, schlug sich auch politisch in der räumlichen Gestaltung der hier entstehenden Staaten, konkret Preußens und Sachsens, und wirtschaftlich, z.B. im Straßen- und Eisenbahnnetz, nieder. Die vertikale Oder-Neiße-Linie hatte dabei nur geringe Bedeutung. Bis 1945 war sie nicht einmal innerhalb des Deutschen Reiches eine administrative Grenze, weder auf Länder- noch auf Provinzebene. Das änderte sich nach 1945.

4.2. Zur deutsch-polnischen Grenze

Das generelle Bild von dieser Grenze ist heute durch Kontraste und Paradoxa geprägt. Den eindeutigen Erklärungen der politischen und kulturellen Eliten, keine neue Mauer an der Oder und Neiße zuzulassen, stehen zwar wenig artikulierte, jedoch vorhandene Ängste einer Bevölkerung gegenüber, die der wirtschaftlichen und kulturellen Herausforderung aus dem Osten eher ablehnend den Rücken zuwendet und auch den Schutz hinter neuen Wällen sucht. Indem die Osterweiterung heute immer stärker auf die politische Agenda rückt, scheint sich dies zu verstärken. „Die Politik komme an die Grenzen ihrer Möglichkeiten“, so Ministerpräsident Stolpe angesichts der bestehenden Ängste, Klischees und Vorurteile auf einer Veranstaltung der Naumann-Stiftung zur EU-Osterweiterung im Oktober 2000 in Potsdam. Diese sei „Für Europafreunde desillusionierend“ gewesen sei, so zumindest der Titel des Berichts in FAZ vom 19.10.2000.

Die konkrete Linie von zirka 400 km EU-Außengrenze im Osten, die Grenze zu Polen an Oder und Neiße, ist eine recht junge, hat aber eine lange und dramatische, ja blutige Historie.

In den deutsch-polnischen Debatten gehören die Fragen der jüngeren Geschichte bis heute zweifellos zu den am meisten diskutierten. In unserem Kontext ist von besonderer Bedeutung, daß sich fast vollständig die Bevölkerung östlich der neuen Grenzlinie veränderte. Die Furcht vor einer Rückkehr der deutschen Bevölkerung war in diesen Gebieten lange Zeit besonders groß, und gewiß ist sie bis heute nicht verschwunden. Auf deutscher Seite haben sich in den relativ dünn besiedelten Gebieten westlich der Oder-Neiße zwar auch Flüchtlinge und später Aussiedler niedergelassen, die Mehrheit wurde aber dann innerhalb der einzelnen Besatzungszonen angesiedelt. Damit verschwanden jene Menschen auf der polnischen und auf der deutschen Seite, die den jeweils Anderen, seine Kultur und Lebensweise, vor allem aber seine Sprache, kannten bzw. verstanden. Die Mittler zwischen den verschiedenen Kulturen gab es nach 1945 nicht mehr. Und die angestammte Bevölkerung besaß auch keine „Grenzerfahrungen“, denn sie hatte ja „mitten in Deutschland“ gelebt. In einer Untersuchung über das Verhältnis der Ostdeutschen zu Polen wird gerade auf dieses Manko im bilateralen Verhältnis hingewiesen. Es gab nach 1945 keine Mischung von Sprache und Kultur, keine besondere Sprachbildung, keine gemeinsamen Mythen und Legenden, dafür aber ausreichend Vorurteile und Klischees über „die Deutschen“ und „die Polen“. „Das Zusammenleben im neuen grenznahen Raum mußte neu erlernt und organisiert werden.“ so die Potsdamer Politologen Erhard Crome und Jochen Franzke.

Zum gegenseitigen Verstehen an der deutsch-polnischen Grenze

Sprache ist eine Kernkompetenz zum Erfassen und Wahrnehmen des Anderen. In Abhandlungen zu Grenzräumen wird sie immer wieder thematisiert. Im Rahmen einer Umfrage, die der Verfasser 1999 unter regionalen Eliten in den Zwillingsstädten Frankfurt/O.-Slubice und Görlitz-Zgorzelec zur grenzüberschreitenden Kooperation durchgeführt hat, wurde auch nach Kenntnissen der Sprache des Nachbarn gefragt.

Allgemeine Kenntnisse waren bei 92% der Polen und bei der Hälfte der Deutschen vorhanden; jeweils ein Zehntel (14% der Polen und 10% der Deutschen) bezeichnen sich als zweisprachig. Deutliche Unterschiede zeigten sich in den Kategorien „versteht etwas“ und „kann sich verständigen“, wo jeweils der polnische Wert doppelt so hoch war wie der deutsche. Dies spiegelt sich auch im „Wunsch, die Sprache des Nachbarn zu erlernen“ wider. Dies bejahte die Hälfte der Polen, aber nur ein Viertel der Deutschen, wobei ein gleiches Viertel mit einem deutlichen „Nein“ geantwortet hat.

Eng mit den Sprachfertigkeiten, aber auch mit dem Interesse am Anderen, ist die Nutzung der Medien des Nachbarlandes verbunden. Auch hier wird sichtbar, daß das Interesse der polnische Seite größer ist als umgekehrt. 85% der Polen greifen zu ihrer Information oder Unterhaltung regelmäßig bzw. ab und zu auf deutsche Medien zurück.

Bei den zirka 200 Befragten handelte es sich um Personen, die schon seit Jahren in der Region leben und Arbeitskontakte zur anderen Seite haben – auf deutscher Seite gaben dies 85% an.

weitere Informationen zu dieser Umfrage unter www.babelconsult.de

Trotz der frühzeitigen Anerkennung der Grenzlinie durch die DDR und ihrer Benennung als "Friedens- und Freundschaftsgrenze" entwickelten sich kaum menschliche Kontakte in diesen Grenzräumen. Politische Motive führten in den 70er Jahren zu einem paß- und visafreien Verkehr, der Polen zum begehrten Reiseland für DDR-Bürger werden ließ und auch zu menschlichen Kontakten, vor allem im grenznahen Raum, führte. Dies wurde durch Tausende von polnischen Pendlern verstärkt, die besonders in der Petrochemie in Schwedt und der Mikroelektronik in Frankfurt/Oder arbeiteten. Trotzdem wurden die gegenseitigen Klischees in der Bevölkerung kaum abgebaut. Im Gegenteil. Als Anfang der 80er Jahre die DDR-Führung diese Grenze aus politischen Gründen wieder schloß, aktivierte man recht leicht antipolnische Vorurteile, um diese Entscheidung zu legitimieren. Obwohl sich zweifellos die persönlichen

Kontakte im grenznahen Raum verstärkten, sowohl auf offiziellen als auch persönlichen Wegen, kam es letztlich in diesem Raum nicht zu jener in "traditionellen" Grenzräumen vorhandenen und auch notwendigen Mittlerbevölkerung, die den kulturellen und sozialen Austausch hätten tragen können.

Die deutsch-polnische Grenze

Diese Grenze entstand im Ergebnis der Vier-Mächte-Vereinbarungen von 1945 (Teil IX, B, des Potsdamer Abkommens). Der Grenzziehung folgte ein fast kompletter Austausch der Bevölkerung. Die "ordnungsgemäße Überführung deutscher Bevölkerungsteile", wie es in den Potsdamer Beschlüssen hieß (XIII), hatte zur Konsequenz, daß Millionen von Menschen ihre Heimat verlassen und neu angesiedelt werden mußten.

Völkerrechtlich wurde die Grenze erstmals im Görlitzer Vertrag zwischen der Volksrepublik Polen und der DDR 1950 bestätigt. In den folgenden 40 Jahren war sie eine Wasserscheide bundesdeutscher Innen- und Außenpolitik. In den 2+4 Verhandlungen um die deutsche Einheit 1990 war es eine der zentralen Forderungen an die deutschen Staaten, diese Grenze zu bestätigen. Dies erfolgte mit dem Grenzvertrag zwischen Polen und Deutschland vom 14. November 1990 und wurde im Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991 nochmals bestätigt.

Heute ist die Oder-Neiße-Grenze gewiß kein politischer Streitpunkt in den deutsch-polnischen Beziehungen und sie wird auch von keiner ernsthaften politischen Kraft in Frage gestellt. Diese völlig neue Rahmenbedingung dürfen wir nicht vergessen, wenn die Schwierigkeiten und Probleme in der gegenseitigen Wahrnehmung, den wechselseitigen Beziehungen und in der grenzüberschreitenden Kooperation diskutiert werden.

Zu den Besonderheiten der deutsch-polnischen Grenze – auch gegenüber der deutsch-tschechischen Grenze – gehören die Städte an Oder und Neiße, die nach dem Zweiten Weltkrieg geteilt wurden und in den folgenden 40 Jahren getrennte Entwicklungen nahmen. Nach eher sporadischen Kontakten wurde nach 1990 diese Situation, nicht zuletzt durch die Förderung seitens der EU, als Chance formuliert (Euro-Stadt). Die „Zwillingsstädte“ sind heute einerseits eine besondere Möglichkeit für die grenzüberschreitende Kooperation in diesem Raum. Diese wird in einer Vielzahl von gemeinsamen Projekten genutzt, die auch erhebliche Unterstützung durch die EU erhalten. Dabei ist vor allem das INTERREG- und das PHARE-Programm zu nennen. Andererseits

tragen gerade jene geteilten Städte an einem schweren historischen Erbe, das bis heute die Zusammenarbeit besonders belastet. Vermischt mit gegenwärtigen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten entstehen gerade hier erhebliche mentale und soziale Barrieren. Das Bild vom Grenzraum als „Laboratorium“ der Integration trifft in diesen Fällen besonders. Das prominenteste Beispiel ist Frankfurt an der Oder, dessen Stadtkern und Hauptteil auf der linken Uferseite sich in eine Bezirksstadt in der DDR verwandelte, und deren Vorstadt, die Dammvorstadt, auf der rechten Uferseite die polnische Stadt Slubice wurde. Andere „Zwillingsstädte“ sind Görlitz und Zgorzelec, Kietz und Kostrzyn oder Forst und Zasieki. Guben-Gubin, eine andere „Zwillingsstadt“ an der Neiße, soll mittlerweile als „Euro-Stadt“ entwickelt werden, „die den deutschen und polnischen Bürgern eine neue Identität und Zukunft bietet.“ So ist es zumindest im Projekt des gemeinsamen Koordinierungsausschusses geplant.

4.3. Die Grenze als Herausforderung

Was die Beziehungen in den Grenzräumen zu Polen und Tschechien angeht, so stellt die heutige Grenze zwar keinen politischen Streitpunkt mehr dar, jedoch ist sie in dreifacher Hinsicht eine Herausforderung für die betroffenen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen:

Erstens ist diese Grenze ein Teil jener Wirtschafts- und Wohlstandsgrenze, die Europa heute in Ost und West teilt. Am östlichen Rand der westeuropäischen Wohlstandsinsel gelegen, spüren diese Länder vor allem und zuerst den „eisigen Wind von draußen“. Mit den mittlerweile verstärkten Grenzbefestigungen können zwar illegale Grenzübertritte verringert werden, jedoch ist der Sog der Wirtschaft zu groß, als daß die neuen Zäune des Bundesgrenzschutzes den Drang aufhalten könnten. Auf dem Arbeitsmarkt in Berlin-Brandenburg, speziell im Bau, wächst der Anteil von Arbeitern aus mittel- und osteuropäischen Ländern, die um ein Vielfaches billiger als deutsche Arbeitskräfte sind. Gleichzeitig nutzen Investoren die Lohnkosten auf der anderen Seite und siedeln sich entsprechend dort an. Während die Arbeitslosigkeit in den östlichen Grenzregionen Mecklenburg-Vorpommerns bei fast 30% liegt, beträgt sie auf der anderen Seite der Grenze, in dem polnischen Gebiet von Szczecin, nur 5%. Die brandenburgische Regierung versucht, dieser Tendenz entgegenzuwirken, indem sie ein spezielles Kreditprogramm entwickelte, das die Ansiedlung eines Teils der jeweils geplanten Investition in Brandenburg fördern soll. Zugleich wurde eine deutsch-polnische Wirtschaftsfördergesellschaft geschaffen, der

auf deutscher Seite die drei „Grenzländer“ sowie das Land Berlin angehören. In der Debatte um die Förderung der Wirtschaft in diesem Gebiet tauchten in diesem Kontext auch die Begriffe „Sonderwirtschaftszone“ und *maquiladora* auf.

Das spanische Wort *maquiladora* bezeichnet eine Produktionsform an einem anderen Teil des „neuen Limes“, an der Grenze zwischen den USA und Mexiko. Bei der **maquiladora-Produktion** nutzten US-amerikanische Unternehmen bei grenzüberschreitender Produktion die billigeren Arbeitskräfte, den niedrigen Grad gewerkschaftlicher Organisation und die geringeren ökologischen Standards auf der mexikanischen Seite und realisieren dort Zwischenschritte im Produktionsprozeß.

Zweitens hat diese Grenze eine starke psychologisch-mentale Dimension. Diese Grenze ist jung, hat aber eine leidvolle und dramatische Geschichte. Obwohl die gegenwärtigen deutsch-polnischen Beziehungen gewiß den besten Stand seit über 200 Jahren haben, ist das bilaterale Verhältnis noch heute mit Vorurteilen, Klischees und Ängsten (auf beiden Seiten) vollgestopft. Die schmerzvolle Geschichte deutsch-polnischer Beziehungen ist bei allen politischen Überlegungen, auch und gerade für die wirtschaftliche Gestaltung dieses Grenzraumes, mitzudenken. Wenn das versäumt wird, wie 1992 bei den Überlegungen zur ökonomischen Entwicklung im grenznahen Raum, die als „Stolpe-Plan“ in die Öffentlichkeit kamen, führt dies zu Kritik und Ablehnung auf polnischer Seite. Hinzu kommt, daß das Wirtschafts- und Wohlstandsgefälle diese Vorurteile beständig reproduziert, zumindest aber befördert. Handwerker und Händler in den deutschen Grenzgebieten und besonders in Grenzstädten wie Frankfurt an der Oder bzw. Görlitz stehen einer polnischen Konkurrenz gegenüber, die zu bedeutend niedrigeren Preisen ihre Waren anbietet. Neue Grenzübergänge werden auf deutscher Seite vielfach mit Skepsis betrachtet, denn sie bringen neben den kilometerlangen Verkehrsstaus in der Regel auf der anderen Seite auch die „Polenmärkte“ hervor, auf denen dann deutsche Konsumenten ihren Bedarf decken. Dementsprechend steht ein Teil der Bevölkerung, speziell die Klein- und Mittelunternehmer, den politischen Erklärungen zur baldigen Osterweiterung der EU skeptisch bis ablehnend gegenüber. Auf polnischer Seite werden dagegen viel stärker die Chancen gesehen und, wie die wirtschaftliche Entwicklung zeigt, auch genutzt. Hinzu kommt, daß die Menschen in dieser Grenzregion zum Großteil keine gemeinsame Geschichte haben und von einer „grenzüber-

schreitenden Identität“ nicht die Rede sein kann. Die Mehrheit auf polnischer Seite stammt aus ehemaligen polnischen Ostgebieten bzw. aus der Zentralregion Polens. Auf deutscher Seite haben sich oftmals Flüchtlinge und später Aussiedler niedergelassen, die die Gebiete auf der polnischen Seite nach 1945 verlassen mußten. Seit 1990 bemüht sich z.B. Brandenburg sehr engagiert um den Abbau der „mentalen Grenze“. Dazu wurde eine Vielzahl von gemeinsamen Projekten entwickelt, die Gespräche, gegenseitiges Kennenlernen und Verständnis fördern soll, so die Europa-Universität in Frankfurt/Oder mit polnischen Studenten, deutsch-polnische Schulklassen, grenzüberschreitende Tourismusprojekte und Dutzende von deutsch-polnischen Vereinen.

Akteure im Netzwerk grenzüberschreitender Zusammenarbeit

	Deutsche Seite	Polnische Seite
Europäische Ebene	Europäische Kommission, GD XVI (Regionalpolitik)	Europäische Kommission, GD XVI (Regionalpolitik)
Nationale Ebene	Bundesregierung	polnische Regierung
Subnational Ebene	Landesregierungen (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen)	Wojewodschaften (Szczecin, Gorzow Wlkp., Zielona Gora, Jelenia Gora)
Regionale Ebene	Euro-Regionen wie z.B. Pomerania, Pro Europa Viadrina, Spree-Neiße-Bober, Neiße	Wojewodschaften (Szczecin, Gorzow Wlkp., Zielona Gora, Jelenia Gora)

Quelle: Jaedicke/ Schwab 1999.

Drittens ist diese Grenze, speziell die deutsch-polnische, auch eine geographische. Die Flüsse Neiße und Oder erschweren zwar die illegale Migration erheblich, behindern aber auch den rapide angestiegenen grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr. Die Zahl der Personen, die jährlich die deutsch-polnische Grenze überqueren, vervierfachte sich allein von 1989 auf 1993 auf 85 Millionen Reisende. Die Erweiterung bzw. Neueröffnung von Grenzübergängen gehört deshalb zu den Prioritäten an der deutsch-polnischen Grenze.

Sächsischer Brückenschlag nach Polen

Eine neue Brücke entsteht über der Neiße, konkret zwischen dem sächsischen Hagenwerder und dem polnischen Radomierzyce (Radmeritz). Am Baubeginn im November 2001, dem ersten Rammschlag, nahmen Sachsens Wirtschaftsminister Schommer, der sächsische Europaminister Tillich und der Marschall der niederschlesischen Wojewodschaft, Waszkiewicz teil. Bis 1945 stand an gleicher Stelle auch eine Brücke. Die neue Brücke soll bis 2003 fertiggestellt werden. Die Kosten von 4,3 Mio. Euro werden mit EU-Fördermitteln aus INTERREG III a kofinanziert.

Diese Brücke ist eines der ersten Projekte des EU-Förderprogramms im Zeitraum 2001 bis 2006. Die Verhandlungen für den Brückenneubau reichen bis 1992 zurück. Die Landesregierung hofft, dass „diesem ersten Brückenschlag nach Polen“ bald weitere folgen werden. Mit der EU-Osterweiterung rechnen Verkehrsexperten mit einer Zunahme des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs von 70%. Sachsen mit seiner insgesamt 570 Kilometer langen „Noch-EU-Außergrenze“ unternimmt große Anstrengungen im grenzüberschreitenden Straßen- und Brückenbau. Zu den geplanten Vorhaben gehören ein Grenzübergang in Zittau und zwei Fußgängerbrücken in Marienthal und Bad Muskau. Die Zahl der Übergänge nach Polen könnte sich kurzfristig von sechs auf 13 erhöhen - bis 1945 gab es entlang der sächsischen Neiße 97 Brücken!

4.4. Euro-Regionen

Im Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation werden immer wieder die Euro-Regionen genannt. Anknüpfend an die Erfahrungen der Euro-Regionen aus den 60er und 70er Jahren, speziell an der deutsch-holländischen Grenze, begannen deutsche und polnische bzw. tschechische Kommunen und Städte nach 1990, diese Form grenzüberschreitender Kooperation zu entwickeln.



Was sind Euro-Regionen?

Eine Form der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene zwischen Gebieten, die an nationalstaatlichen Grenzen zusammenstoßen. Diese Kooperation basiert auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen Rechtsträgern auf beiden Seiten der Grenze, d.h. Gemeinden, Kreise und Städte eines Grenzgebietes schließen sich zu öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften, wie z.B. in Kommunalverbänden, zusammen.

Ziel ist es, gemeinsam mit einer entsprechenden Institution im Grenzgebiet des Nachbarlandes oder der Nachbarstaaten die Entwicklung in dieser Region, die jeweils am Rande des Nationalstaates liegt, zu fördern. Euro-Regionen verfügen über spezielle Organe wie Präsidium, Rat, Sekretariat und Arbeitsgruppen.

Die erste Kooperationsform dieser Art, die auch den Namen prägte, entstand 1958 mit der „Euregio“ im deutsch-niederländischen Grenzgebiet bei Gronau und Enschede. In der Folgezeit entstanden weitere Euro-Regionen nach diesem Modell. So z.B. die Euroregion Rhein-Maas-Nord oder die Ems-Dollart-Region.

Innerhalb der EG gründeten die allgemein vernachlässigten Grenzgebiete 1971 die „Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen“ (AGEG). In der 1977 verabschiedeten Satzung stellte sich die AGEG die Aufgabe, die spezifischen Interessen der peripher gelegenen Grenzregionen zu formulieren und zu koordinieren, gemeinsame Aktionen vorzubereiten und die Gesamtinteressen gegenüber nationalen und internationalen Institutionen zu vertreten. In der „Europäischen Charta der Grenz- und grenzüberschreitenden Regionen“ (1981) wurde ein „Europa ohne Schlagbäume“ gefordert.

Derzeit gibt es acht grenzüberschreitende Euro-Regionen an der deutsch-polnischen bzw. deutsch-tschechischen Grenze, die sich in unterschiedlichen Realisierungsphasen befinden. Das sind: Pro Europa Viadrina, Spree-Neiße-Bober, Pomerania, Neiße, Egrensis, Elbe-Labe, Bayerischer Wald-Böhmerwald und Erzgebirge.

Internet-Adressen von Euro-Regionen:

Pomerania: <http://www.pomerania.net>

Pro Europa Viadrina: <http://www.euroregion-viadrina.de/>

Spree-Neiße-Bober: <http://www.euroregion-snb.de/>

Neiße: <http://www.euroregion-neisse.de/>

Elbe: <http://www.euroregion-oberelbe.de/euroregion/index.htm>

Erzgebirge: <http://www.mumost.cz/deutsch/mesto/euroregion/obsah.htm>

Egrensis: <http://www.euregio-egrensis.de/>

Die einzelnen Länder haben diese kommunalen Vereinigungen aktiv gefördert und sich dafür eingesetzt, daß das INTERREG-Programm auf diese über den EU-Raum hinausgehende grenzüberschreitende Kooperation ausgeweitet wird. Die bisherige Entwicklung offenbart jedoch einen schier unüberwindbaren Berg administrativer, ökonomischer und sprachlicher Probleme. Angesichts



der unterschiedlichen historisch-kulturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Erfahrungen westeuropäischer grenzüberschreitender Kooperation, die sich auch innerhalb der EU abspielt, nur wenig nutzbringend. Desillusionierung und Frustration breiten sich aus.

Hinzu kommt: Aus den Mitteln von INTERREG wurde grenzüberschreitende Kooperation nur auf deutscher Seite finanziert. Das entspricht dem Territorialprinzip der EU-Förderpolitik, d.h. Mittel dürfen nur innerhalb der EU verwendet werden. So erhielt z.B. der Freistaat Sachsen 146 Mio. ECU für die Zusammenarbeit mit Polen und Tschechien im Zeitraum 1995-1999. Die Mittel auf der anderen Seite kommen jedoch aus Töpfen, die von den jeweiligen Nationalregierungen verwaltet werden. Dies erfolgt z.B. aus dem PHARE-CBC-Programm. Von 1990 bis 1994 wurden in diesem Programm insgesamt 4,25 Mrd. ECU bereitgestellt, für den Zeitraum 1995-96 waren 6,7 Mrd. ECU vorgesehen. Das Problem ist: Die Programme sind nicht kompatibel, d.h. sie kommen aus verschiedenen Bereichen der EU, sie haben unterschiedliche Richtlinien und Kriterien und verschiedene Ausgabefristen. Mehr noch: Die Regierung in Warschau hat – verständlicherweise - ihre eigenen Prioritäten und sieht bei den wirtschaftlich rückständigeren Ostregionen eher die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung als bei den entwickelteren Westregionen Polens. Deshalb nutzt sie PHARE-Gelder lieber dort und weniger als Anschluß für INTERREG-Projekte an ihrer Westgrenze. Hinzu kommen die deutlich geringeren Entscheidungskompetenzen der Gebietskörperschaften auf der anderen Seite. Kritik wird aber auch auf deutscher Seite geübt. Die

Euroregion Pomerania

Seit 1995 bilden ein Teil Südschwedens, Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Westpommerns (Polen) die Euroregion Pomerania. Sie umfaßt über 40.000 km² mit etwa 3,5 Mio. Einwohner. Die Partnerregionen arbeiten als periphere Entwicklungsregion im Ostseeraum an der Außengrenze der EU zusammen.

In der EUROREGION POMERANIA treffen sich regelmäßig auf kommunaler Ebene die Vertreter der polnischen, deutschen und schwedischen Partner in Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Ziel ist die Initiierung und Abstimmung von Projekten im grenznahen Raum. Auf dem Gebiet der EUROREGION POMERANIA gibt es zusätzlich eine erhebliche Anzahl von Städte- und Gemeindeparterschaften.

Quelle: www.pomerania.net

Zahl der bewilligten Projekte ist gering und Gelder fließen nur sehr langsam. Hinzu kommen die Schwierigkeiten auf lokaler Ebene, EU-konforme Projekte zu entwickeln. Verantwortliche beklagen auch, daß sich die Aktivitäten der Euro-Regionen noch zu wenig auf dem wirtschaftlichen Feld bewegen. Während bei polnischen Gemeinden das Interesse an einer solchen Kooperationsform weiterhin groß ist, verringerte sich dies offenbar bei deutschen Gemeinden Ende der 90er Jahre.

4.5. Grenzgebiete und EU-Osterweiterung

Mit der Osterweiterung der EU wird sich auch die Situation in den Grenzregionen verändern. Sie werden nicht mehr Peripherie sein, sondern ein Stück weiter „in die Mitte“ wandern. Das wird die grenzüberschreitende Kooperation der ostdeutschen Länder im Rahmen von INTERREG wesentlich verbessern, denn nun sind dies Binnengrenzen der EU. Ohne Zweifel ein Vorteil. Zugleich werden die Probleme zunehmen, sicherlich nicht nur für die an der Grenze liegenden ostdeutschen Länder, sondern für alle 23 Grenzregionen aus fünf EU-Staaten, aber für diese Länder gilt das besonders. Einer grundsätzlichen Offenheit in den ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen steht Angst vor (weiteren) wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen gegenüber. Man sieht die Defizite in der Infrastruktur, besonders bei den Grenzübergängen, man weiß um die Gefahren für kleine und mittlere Unternehmen, die einen geringen Kapitalstock, aber hohe Lohnstückkosten haben, man kennt die geringe Exportquote in diese Länder – vor allem aber weiß man um die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen und fürchtet deren Anstieg! Die wirtschaftlichen Vorteile, die mit der EU-Osterweiterung verbunden sind, sie werden für die grenznahen ostdeutschen Länder mit Verzögerung eintreten – wenn überhaupt. Es werden die wirtschaftlich starken Regionen sein, die von dieser Erweiterung profitieren, und das haben z.B. die Ministerpräsidenten von Hessen oder Nordrhein-Westfalen bereits deutlich gesagt. Die ostdeutschen Länder fordern deshalb flankierende Maßnahmen, um die notwendige Anpassung zu unterstützen, d.h. man erwartet mehr Geld für die Grenzregionen. Es geht um den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, u.a. der Häfen von Frankfurt/Oder und Eisenhüttenstadt sowie um den beschleunigten Ausbau der A 11 nach Stettin; die wirtschaftlichen Kontakte müssen verstärkt werden, sei es durch den Ausbau der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsfördergesellschaft (TWG), durch direkte Präsenz in Prag und Warschau oder bessere Bürgerschaftsmög-

lichkeiten, und nicht zuletzt geht es darum, jene Kompetenzen zu verbessern, die für grenzüberschreitende Kooperation wichtig sind, in erster Linie um die Kenntnis der Sprache des Anderen. Aber auch im EU-Förderdschungel muß reformiert werden. Vor allem sollte es gelingen, die Programme INTERREG und PHARE kompatibel zu machen. All dies kommt aber nicht von selbst. Das überall verkündete Verständnis für die komplizierte Lage in den Grenzregionen schlägt nicht automatisch in mehr Fördermittel um. Dazu ist der Wettbewerb der Lobbyisten innerhalb der Netzwerke der EU zu stark und die Forderung nach verstärkter Unterstützung der Grenzregionen im Zuge der EU-Osterweiterung nur eine Forderung unter vielen. Das mußten die ostdeutschen Länder, gemeinsam mit anderen Grenzregionen, im Sommer 2001 zur Kenntnis nehmen, als die EU ein Sonderprogramm für die Grenzregionen verkündete, das bei den Betroffenen scharfe Kritik hervorrief. Zirka 245 Millionen Euro soll es umfassen: davon 50 Mio. Euro für die Kandidatenländer und 195 Mio. Euro für die 23 Grenzregionen. Die betroffenen ostdeutschen Länder, einschließlich Bayern, lehnten dieses Programm ab, und zwar Regierung und Opposition. In Potsdam z.B. wurde die Offerte und von der europapolitischen Sprecherin der PDS Strobrawa unisono als „unzureichend“ kritisiert. Die Regionen hatten ein umfassenderes Sonderprogramm gefordert, „nun komme unter dem Strich wenig Greifbares heraus.“

Auswahlbibliographie

Krämer, R., *Zwischen Kooperation und Abgrenzung – Die Ostgrenzen der Europäischen Union*, WeltTrends, Nr. 22 (Frühjahr 1999), S. 9-26.

Crome, E./ Franzke, J.; *Die DDR und Polen. Betrachtungen über das Verhältnis der Ostdeutschen zu den Polen*, in: WeltTrends, Nr. 14 (Frühjahr 1997).

Jaedicke, W./ Schwab, O., *Brücke oder Bedrohung? Haltungen zur Kooperation in deutsch-polnischen Grenzregionen*, WeltTrends, Nr. 22 (Frühjahr 1999), S. 27-43.

Montag, C./Sakson, A. (Hg.): *Die deutsch-polnischen Beziehungen, Bilanz nach fünf Jahren Nachbarschaftsvertrag*, Potsdam 1996.

Rufin, J.-C., *Das Reich und die neuen Barbaren*, Berlin (1993).

Barjak, F., *Wirtschaftliche Lage und Regionalpolitik in den Grenzräumen der neuen Bundesländer*, Forschungsreihe 5/1997, Halle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

5. EU-Osterweiterung und ostdeutsche Länder

5.1 Europa ist mehr als die EU

Heute sind die Aufsätze, Seminare und Vorträge Legion, in denen der Begriff Europa benutzt wird, um ausschließlich den westlichen Teil des Kontinents, konkret die Europäische Union, zu benennen. Am Ende des 20. Jahrhunderts wurde dieser Teil zum Synonym für das ganze Europa. Das karolingische Westeuropa übernahm damit den Begriff für den gesamten Raum. In diesem Kontext ist es wichtig, daß die ostdeutschen Länder in ihrem konzeptionellen Herangehen an „Europa“ ein breiteres Verständnis haben. Sie schließen in dieses ganz bewußt die mittel- und osteuropäischen Staaten, die Ukraine, Weißrußland, die baltischen Staaten und auch Rußland ein. Auch und gerade mit Blick auf die Osterweiterung der EU betonte 1998 der damalige brandenburgische Europaminister Hans-Otto Bräutigam in Potsdam, daß zwar die EU zunehmend gesamteuropäisch werde, aber nicht mit Europa gleichzusetzen sei. „Auch die Ukraine, Weißrußland und die Russische Föderation gehören nicht anders als die Schweiz oder Norwegen zu Europa.“ Sowohl von den verschiedenen ostdeutschen Landesregierungen als auch in den Landesparlamenten wird dieser Ansatz ganz bewußt hervorgehoben. Die ostdeutschen Länder verstehen sich als „Brücke“ und „Vermittler“ zwischen Ost und West. Bereits in seiner Regierungserklärung hatte Ministerpräsident Manfred Stolpe am 6. Dezember 1990 vor dem Landtag in Potsdam bei den Schwerpunkten seiner Politik formuliert: „Wir wollen unsere brandenburgische Heimat mit ihren Brücken nach West und Ost sowie ihrer stolzen Tradition der Toleranz als deutsche Region in ein zusammenwachsendes Europa einbringen!“ Die brandenburgische Landesregierung definierte dies 1996 auf einer Kabinettsitzung zu den Außenbeziehungen des Landes folgendermaßen: „Die Außenkontakte Brandenburgs bewegen sich in einem Ost-West-Spannungsfeld. Ohne gute Nachbarschaft zu Polen, ohne Stabilisierung des östlichen Umfeldes und dessen Heranführung und Integration in die Europäische Union wird das Land sein Entwicklungspotential ebensowenig ausschöpfen können, wie ohne Konkurrenzfähigkeit auf den westlichen Märkten und (ohne) Anschluß an die internationale Entwicklung in Wissenschaft, Forschung und Bildung. Es wird darauf ankommen, den Standortnachteil 'Grenzlage' in einen Standortvorteil 'Brückenfunktion' umzumünzen.“ Brandenburg sieht sich als ein Land an der Grenzlinie zwischen slawischer und germanischer Kultur. Hier leben als eine Minderheit die Sorben, die den westlichsten Teil der slawischen Welt darstel-

len. Zugleich finden sich französische, holländische und böhmische Wurzeln. In dieser Grenzlage ist Brandenburg - wie auch die anderen vier ostdeutschen Länder - eng mit den Ländern Mittel-, Nord- und Osteuropas verbunden. Im auswärtigen Konzept der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern von 1997 heißt es dazu: „Die Beziehungen zu Polen, den skandinavischen Ländern und den Baltischen Staaten stellen unbeschadet der historischen und geographischen Besonderheiten dieser Länder die Schwerpunkte der auswärtigen Angelegenheiten des Landes dar. Der Ostseeraum bildet seit je einen strategischen Bezugspunkt für Mecklenburg-Vorpommern in seinem Verhältnis nach außen. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern.“ Für Thüringens Ministerpräsident Bernhard Vogel geht es um das „gesamteuropäische Haus“, das noch nicht vollendet sei. Thüringen komme – so Vogel in seiner Regierungserklärung von 1994 - aus seiner Lage in der Mitte Deutschlands und Europas dabei eine Mittlerrolle zu. „Dies gilt besonders für die Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas, zu denen zum Teil intensive wirtschaftliche, kulturelle und menschliche Beziehungen aus der Vergangenheit bestehen.“

Berlins Partnerschaft mit Moskau

Ein Schwerpunkt der Beziehung zum Moskauer Gebiet, die seit August 1991 besteht, liegt in der Unterstützung bei der Umstrukturierung der Moskauer Kommunalverwaltung. Das Land Berlin hilft u.a. in Form von Fortbildungsseminaren für Verwaltungsbeamte und Managementtraining für Führungskräfte der Wirtschaft. Kooperationen im Bereich Infrastruktur ergänzen die Verwaltungszusammenarbeit. Die gegenseitigen Kontakte wurden durch Schulpartnerschaften sowie Partnerschaften kultureller Einrichtungen vertieft. Darüber hinaus kooperiert die Polizei bei der Verbrechensbekämpfung, zudem wird bei Projekten der Stadtplanung und des Umweltschutzes zusammengearbeitet. Zur Förderung der Städtepartnerschaft auf den Gebieten Arbeit, Qualifizierung und Wirtschaft wurden gemeinsame Arbeitskreise gebildet.

In der politischen Rhetorik werden dabei sowohl die Gemeinsamkeiten in der älteren Geschichte als auch die „Schicksalsgemeinschaft“ der letzten 50 Jahre betont und publizistisch herausgestellt. So verweist Sachsen-Anhalt auf Katherina II. von Rußland, die eine anhaltinische Prinzessin war, Brandenburg auf die antinapoleonische Vereinbarung von Tauroggen aus dem Jahre 1812 zwischen russischen und preußischen Offizieren, Sachsen auf die engen histo-

rischen Bindungen sowohl zu Böhmen als auch zu Schlesien, und Mecklenburg-Vorpommern bemüht die engen Beziehungen der Hanse zu diesem Raum.

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich zwischen den ostdeutschen Ländern und den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Rußland ein dichtes Netz von politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontakten entwickelt. Begegnungen und Austausch haben eine Dynamik und einen Umfang wie nie zuvor. Das Land Brandenburg hat in der ersten Hälfte der 90er Jahre u.a. gemeinsame Erklärungen bzw. Vereinbarungen mit Weißrußland, der Region Kaliningrad und dem Moskauer Gebiet in Rußland sowie dem ukrainischen Gebiet Dnepropetrowsk abgeschlossen. Ministerpräsident Stolpe reiste 1996 nach Ungarn, in die Slowakei und nach Rußland. Mecklenburg-Vorpommern hat gemeinsame Erklärungen und Protokolle mit Rußland, Litauen sowie polnischen Wojewodschaften, und Sachsen unterzeichnete im Dezember 1992 mit der Tschechischen Republik eine „Gemeinsame Erklärung“. Mittlerweile bestimmen immer mehr Routine und Professionalität diese Beziehungen. Jedoch standen oftmals den sehr guten politischen Kontakten geringe wirtschaftliche Beziehungen gegenüber. Mitte der 90er Jahre hatten die ostdeutschen Länder im deutsch-polnischen Außenhandel beim Import aus Polen einen Anteil von 10 Prozent und beim Export nach Polen sogar nur von 5 Prozent. Soziale und sprachliche Kompetenz, traditionelle Bindungen bei ostdeutschen Firmen sowie ihre geographische Nähe zu diesem Raum können offensichtlich immer weniger deren geringe Kapitaldecke für die finanziell oft komplizierten Geschäfte mit dem Osten, speziell mit Rußland, kompensieren. „Ursprüngliche Hoffnungen auf eine Funktion als Drehscheibe des deutschen Ost-West-Handels haben sich nicht erfüllt“, schrieb die Wirtschaftswissenschaftlerin Helga Herberg 1996 zur Rolle der ostdeutschen Länder in diesen Beziehungen. Mittlerweile hat sich dies etwas verändert; Polen ist z.B. heute der wichtigste Außenhandelspartner Brandenburgs.

Kooperationstreffen in der Ukraine

Sächsische und ukrainische Wirtschaftspolitiker und Unternehmer trafen sich im September 2001 im ukrainischen Industriezentrum Lemberg (Lviv) zu Gesprächen. Das Programm reichte von Podiumsdiskussionen und Kooperationsbörsen bis zu Firmenbesuchen und Konsultationen zu Fragen des ukrainischen Zolls. Schwerpunktbranchen sind Energie- und Umwelttechnologien, Elektronik, Informationstechnologie, Medizintechnik, Gerätebau, Landwirtschaft und Tourismus. Sachsen hatte bereits 1993 das Deutsch-Ukrainische Wirtschaftsforum ins Leben gerufen. Diese Treffen werden mittlerweile auch von der Bundesregierung unterstützt.

Im Jahr 1994 betrug das Handelsvolumen des Freistaates Sachsen und der Ukraine noch 256 Mio. DM und sank in den Folgejahren auf einen Tiefstand von 107 Mio. DM. Seit 2000 gibt es wieder ein Ansteigen der Handelsströme (Handelsvolumen 2000: 138 Mio. DM).

Geschichte und Geographie begründeten eine Politik der ostdeutschen Länder gegenüber Ost- und Mitteleuropa, die versucht, mit Engagement, Kompetenz und Sensibilität die älteste Teilungslinie Europas, die zwischen Ost und West, zu überbrücken. Als Bestandteil des mittel- und osteuropäischen Umbruchs machten sie auch jene Herausforderungen sichtbar, denen sich die EU im Zuge der Osterweiterung zu stellen haben wird. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts werden sich in Europa die politischen und wirtschaftlichen Koordinaten verschieben. Die ostdeutschen Länder werden dann nicht mehr der Osten des Westens sein und die MOE-Staaten nicht mehr der Westen des Ostens. Wie dann in wachsender Konkurrenz zu diesen Staaten und deren Regionen das hohe Niveau nachbarschaftlicher Beziehungen fortgesetzt und ausgebaut werden kann, das wird zu den Herausforderungen an die Europapolitik der ostdeutschen Länder in den nächsten Jahren gehören.

5.2. Osterweiterung der Europäischen Union

Der Fahrplan scheint geschrieben. Die Europäische Union wird sich zwischen 2003 und 2005 nach Osten ausweiten. Zehn Staaten Mittel- und Osteuropas warten darauf, den Zug besteigen; einige werden früher, andere später aufsteigen können. Bevor jedoch die konkrete Abfahrtszeit verkündet wird, ist bereits von ersten Verzögerungen und Fahrtbeschränkungen die Rede, und bei den Wartenden erschöpft sich langsam die Geduld.

Alle ostdeutschen Länder treten in der Frage der EU-Osterweiterung sehr prononciert für eine baldige Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder auf. „Die zügige Erweiterung der Europäischen Union liegt im wohlverstandenen Interesse des Landes Brandenburg.“, so Brandenburgs Justiz- und Europaminister vor dem Parlament im Jahre 2001. Die „Europäische Union und nicht die west- oder südeuropäische Union ist unser Ziel.“, formulierte dezidiert Thüringens Ministerpräsident Vogel im Jahre 2001 vor dem Landtag.

So wie niemand in der angelsächsischen Welt etwas gegen *Apple Pie*, einen vorzüglich schmeckenden Kuchen, vorzubringen habe, so sind nach Meinung der britischen Politologen Charlie Jeffery und Stephen Collins auch alle deutschen Länder für die Osterweiterung der EU. Ja, die ostdeutschen Länder verstehen sich oft sogar als „Anwälte“ und „Interessenvertreter“ der MOE-Beitrittsstaaten. Der damalige sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf betonte in seiner Regierungserklärung im Oktober 1995, Sachsen werde „Anwalt für die baldige Aufnahme unserer östlichen und südöstlichen Nachbarn in die Europäische Union sein.“ Dafür gibt es neben der allgemeinen Zustimmung für *Apple Pie* auch sehr konkrete (geopolitische) Interessen. Mit den Neuaufnahmen komme man endlich aus der „mißlichen Randlage“ heraus und ein Stück näher zu der von allen angestrebten „Mitte“. Die derzeitige Lage am Rand der EU wird als „wesentliches Entwicklungshindernis“ angesehen.

Vorteile für Sachsen aus der EU-Osterweiterung

Nach Auffassung der sächsischen Staatsregierung lassen sich die Chancen der EU-Erweiterung für den Freistaat wie folgt formulieren:

- > die sächsische Wirtschaft kann im Wettbewerb mit den Beitrittsländern auf ein durchweg höheres Produktivitätsniveau verweisen;
- > Sachsen verläßt seine ungünstige Randlage innerhalb der EU und rückt in eine Mittellage der Gemeinschaft;
- > die Entstehung eines attraktiven grenzüberschreitenden Wirtschafts- und Technologieraums wird begünstigt;
- > neue Arbeitsmärkte bilden sich heraus, so daß - wie an den Binnengrenzen der EU bereits Normalität - Unternehmen und Arbeitnehmer beiderseits der Grenze agieren können;
- > Herausbildung gemeinsamer, grenzüberschreitender Tourismusregionen;
- > die Verwirklichung von grenzüberschreitenden infrastrukturellen Großprojekten, z.B. der Ausbau transnationaler Schienen- und Straßenverkehrsprojekte, Energienetze oder Telekommunikationsverbindungen wird erleichtert;
- > Verstärkung der Chancen für die Bildung eines gemeinsamen, europäischen grenzüberschreitenden Kulturraumes, der die Lebensqualität der Bevölkerung beiderseits der Grenze verbessert.

Die brandenburgische Landesregierung formulierte diese Vorteile 1999 gegenüber dem Parlament folgendermaßen: „Mit der Osterweiterung entsteht für Brandenburg eine prinzipiell neue Situation. Das Land verliert seinen peripheren Status in der EU und wird zu einer europäischen Zentralregion.“ Das Land werde von der EU-Erweiterung „wesentlich profitieren“. Deshalb unterstütze die Landesregierung diese nachdrücklich, „auch wenn ein Teil der deutschen und auch der Brandenburger Bevölkerung dieser Politik noch zurückhaltend gegenübersteht.“ Auch die Schweriner Landesregierung erwartet „grundsätzlich“, dass die Erweiterung der Europäischen Union zu positiven wirtschaftlichen Entwicklungen und zu einer allgemeinen Verbesserung des Wohlstands führen wird, woraus „längerfristig insgesamt positive Auswirkungen für den Arbeitsmarkt in Deutschland resultieren“. Kurz- und mittelfristig werde es aber regionale Belastungen des Arbeitsmarktes geben; diese müßten durch „Übergangsfristen“ begrenzt werden.

Das weist auf die andere Seite der EU-Osterweiterung für die ostdeutschen Länder hin: Die Erweiterung der EU bringt neben Chancen auch große Her-

ausforderungen und eine Menge von Problemen! Zwar betrifft die Erweiterung der EU uns alle. Doch es ist auch klar: die Auswirkungen sind regional und sektoral ganz unterschiedlich. Das betrifft

- das Wohlstands- und Lohngefälle. Zwischen den bisherigen und den zukünftigen EU-Mitgliedern wird es im Grenzraum am deutlichsten. Dieses Gefälle wird Migrations- und Anpassungsdruck erzeugen, für die nicht alle regionalen und sektoralen Arbeitsmärkte gerüstet sind.

- die Tagespendler. Sie können in den für sie erreichbaren Regionen arbeiten, aber in ihren Heimatländern leben. Das wirkt sich besonders auf die Arbeitsplätze in den Grenzregionen aus.

- die Verkehrsinfrastruktur. Hier sind zuerst die Grenzübergänge und die Zufahrtsstraßen zu sehen; es sind die Nadelöhre, erst später verteilt sich der Verkehr.

Diese Probleme werden besonders auf dem Arbeitsmarkt und für Handwerk und mittelständisches Gewerbe in den Grenzgebieten gesehen. Die Handwerks-, Wirtschafts- sowie Industrie- und Handelskammern in den EU-Grenzräumen zu den MOE-Beitrittsländern hatten in einer „Frankfurter Erklärung“ im September 1998 auf die zu erwartende Verschärfung der Lage auf dem Arbeitsmarkt durch das enorme Lohn- und Preisgefälle hingewiesen. Sie fordern deshalb „Übergangsfristen und -stufen für bestimmte Bereiche der Freizügigkeit“, um „Wettbewerbsverzerrungen und strukturpolitische Verwerfungen in den Grenzregionen zu vermeiden.“ Dem entsprach auch die jeweilige Landespolitik. Sachsens damaliger Ministerpräsident Biedenkopf betonte, „daß es nicht zu Verwerfungen auf den Märkten oder bei den Agrarstrukturen kommt.“ Auch die brandenburgische Landesregierung erwartet „angemessene Übergangsfristen“ und „geeignete Regelungen“, vor allem bei der Freizügigkeit von Arbeitskräften für die neuen Mitglieder. Ebenso dürfe die materielle Unterstützung für die ostdeutschen Länder, d.h. die Regelungen in der Strukturpolitik, nicht gefährdet werden.

5.3. Aktiv in der EU-Beitrittsstrategie

Angesichts dieser sehr konkreten Interessenlagen ist es mehr als verständlich, daß die ostdeutschen Länder im Prozeß der Heranführung der neuen Mitglieder stark eingebunden sind,

- a) als Länderbeobachter bei den Verhandlungen (Brandenburg und Sachsen),
- b) mit Beratern und Experten in den Beitrittsländern,

Berater aus dem Osten für den Osten

Über das PHARE-Zwillings-Programm der EU ist Brandenburg als Twinningpartner an sechs Projekten im Rahmen von Partnerschaften zwischen Behörden beteiligt, die in fünf Beitrittsländern (Lettland, Slowenien, Estland, Polen und Rumänien) angesiedelt sind. In drei dieser Projekte - im Bereich Landwirtschaft - ist Brandenburg federführend. So sind z.B. Berater in Estland an der Einrichtung von Grundbuchämtern beteiligt.

Auf einer Konferenz zu den Beziehungen Brandenburgs zu Mittel- und Osteuropa im Juni 1998 in Potsdam machten Vertreter aus den MOE-Staaten deutlich, daß sie gerade an Beratern aus den ostdeutschen Ländern interessiert sind, da diese einen ähnlichen Erfahrungshintergrund haben und „schneller auf die konkreten Situation vor Ort reagieren können“.

- c) mit intensiven Regionalpartnerschaften

Brandenburg hat Partnerschaften mit Regionen der Beitrittsländer ausgebaut: mit sechs Wojewodschaften in Polen (Lubuskie, Westpommern, Niederschlesien, Großpolen, Podlachien und Masowien) und mit dem Komitat Jász-Nagykun-Szolnok in Ungarn. Sachsen-Anhalt hat ein „Netzwerk von Chemieregionen“, vor allem mit Regionen in Polen und Tschechien, aufgebaut. Ein Kontaktbüro in Estland und eine Begegnungsstätte in Plovdiv (Bulgarien) wurden eingerichtet.

- d) und durch Angebote der Länder an die regionalen Partner, ihre Informations- und Verbindungsbüros in Brüssel zu nutzen.

Brandenburg gewährt zur Unterstützung beim Aufbau einer effizienten Verwaltung in den Partnerregionen Praktika für Mitarbeiter der dortigen Verwaltung sowohl im Verbindungsbüro des Landes Brandenburg in Brüssel als auch in der Landesregierung in Potsdam.

Die Interessen der Länder im Erweiterungsprozeß sind breit, entsprechend auch die inhaltlichen Schwerpunkte, die man in den Erweiterungsverhandlungen verfolgt und auf die man Einfluß nehmen will. Sie finden sich heute in allen Fachbereichen und Ressorts der Landespolitik: Von Arbeit und Soziales, Umwelt, Verkehr, Justiz und Inneres bis hin zu Landwirtschaft.

Ostdeutsche Landwirtschaft und EU-Osterweiterung

Nach dem Beitritt aller jetzigen Kandidaten wird die landwirtschaftliche Nutzfläche der Europäischen Union nahezu verdoppelt. Zwar hat die Agrarproduktion der Staaten Ostmittel- und Südosteuropas eine geringere Produktivität, aber sie ist im Vergleich zu den heutigen EU-Ländern kostengünstiger. Viele Agrarprodukte niedriger Verarbeitungsstufe können zu Kosten produziert werden, die sogar noch unterhalb der Weltmarktpreise liegen. Die ostdeutsche Landwirtschaft mit ihren Großbetrieben muß sich aktiv der neuen Konkurrenzsituation auf den Agrarmärkten stellen, wie sie es bislang – mit Erfolg - im innereuropäischen Wettbewerb getan hat.

Eine wichtige Dimension des Erweiterungsprozesses ist dessen Akzeptanz durch die Bevölkerung in den Ländern selbst. Neuere Umfragen weisen auf eine Abnahme der Zustimmung der Bevölkerung in der EU – von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat verschieden - für die Osterweiterung hin. Diese Thematik gewinnt gerade in jenen Regionen immer mehr an politischer Brisanz, die unmittelbar von einem solchen Schritt betroffen sein werden, d.h. den Grenzregionen. Oftmals steht das politische Bekenntnis der politischen Eliten zur Osterweiterung einer bisher wenig artikulierten Skepsis und Angst in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber.

Regionale Eliten für baldigen Beitritt Polens

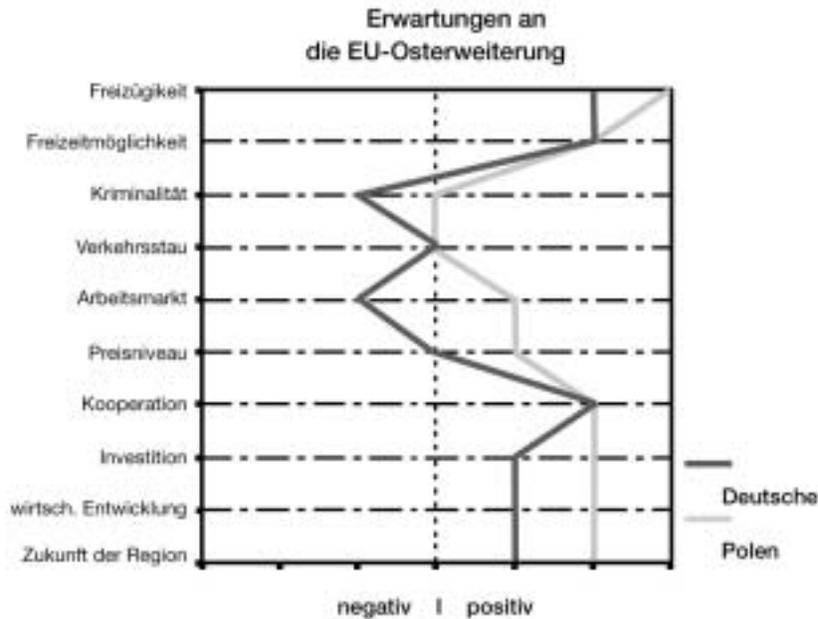
In der bereits erwähnten Umfrage unter regionalen Eliten beiderseits der deutsch-polnischen Grenze hielt die große Mehrheit die Osterweiterung der EU für wichtig. Der Beitritt solle „möglichst schnell“ bzw. bis zum Jahre 2005 vollzogen sein (Polen-55%, Deutsche-66%). In den sprachlichen Kontext gesetzt, zeigt sich, daß jene mit Sprachkenntnissen sowohl die EU-Osterweiterung stärker unterstützen als auch für einen schnelleren Beitritt Polens in die EU sind.

Bei den Gründen für die EU-Mitgliedschaft Polens stehen auf beiden Seiten die wirtschaftlichen ganz oben, bei den Deutschen mit einem Anteil von 44% und bei den Polen von 37%. Dem folgt das Motiv „Einheit Europas“. Auf deutscher Seite wurden dazu noch die Überwindung der Randlage sowie sicherheitspolitische Gründe angeführt.

weitere Informationen zu dieser Umfrage unter: www.babelconsult.de

„Niemand gibt sich der Illusion hin, die Osterweiterung wäre ein Selbstläufer. Sie erfordert von uns allen harte Arbeit, Besonnenheit und Mut. Viele Menschen haben aber auch Sorgen.“, so der Ministerpräsidenten von Mecklenburg-Vorpommern, Harald Ringstorff, in der Bundestagsdebatte zur EU-Erweiterung im März 2001. Und er konkretisierte diese Nöte: „Es gibt Sorgen vor zunehmender Billigkonkurrenz, Sorgen vor einem Zustrom an Arbeitskräften, auch von Pendlern, Sorgen vor Lohn-, Sozial – und Umweltdumping. Davon ist manches berechtigt, anderes nicht. Diese Sorgen treffen in unserem Landesteil Vorpommern, im Grenzraum, auf eine Arbeitslosigkeit zwischen 25% und 30%, auf das Wegbrechen von Unternehmen, den soeben erfahrenen Abzug der Bundeswehr aus Eggesin und manches mehr. Das alles wirkt sich ganz konkret in Familien und in Handwerksbetrieben vor Ort aus.“

Im Zusammenhang mit solchen strategischen Entscheidungen, wie sie die Osterweiterung der EU darstellt, ist es auch wichtig, was die regionalen Akteure im Grenzraum hinsichtlich der EU-Osterweiterung erwarten und fühlen. Das Ergebnis der bereits zitierten Umfrage war: Die Erwartungen und Gefühle sind offenbar recht ähnlich und recht positiv sind. Das zeigt folgende Graphik:



Zur Graphik

Die Kurven der Mittelwerte laufen ähnlich, z.T. parallel und stimmen in einzelnen Feldern, wie Freizeitmöglichkeiten, Verkehrsstaus und Kooperation, überein. Die Erwartungen differieren hinsichtlich der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, der Kriminalität und der Preisentwicklung. Kriminalität und Arbeitsmarkt sind jene beiden Bereiche in denen die Erwartungen im Negativbereich sind – jedoch nur bei den Deutschen! Ansonsten bewegen sich die Erwartungen (und Hoffnungen) in allen anderen Bereichen auf beiden Seiten der Grenze im positiven Bereich, wobei auf polnischer Seite der Optimismus und die Erwartung offenbar größer sind. Diese Ähnlichkeit bis Übereinstimmung ist besonders hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Grenzregion von Bedeutung: von den regionalen Akteuren auf beiden Seiten wird im Kontext der EU-Mitgliedschaft Polens die Zukunft der Region als positiv eingeschätzt!

Sicherlich spielt bei den positiven Bewertungen und optimistischen Erwartungen auch „das Prinzip Hoffnung“ eine Rolle. Die Hoffnungen, daß mit der EU-Osterweiterung die Randlage für beide Grenzräume überwunden werden kann und dann an der neuen Binnengrenze die EU-subventionierte Kooperation institutionell besser umgesetzt wird, scheinen berechtigt. Aber beiderseits der Grenze wachsen, vor allem im Kontext der Debatten um die Mitgliedschaft Polens in der Europäischen Union, neben Schreckensszenarien offenbar auch so manche Illusion. Jedoch stimmt optimistisch, dass es bei den regionalen Akteuren in diesem Grenzraum eine solide positive Grundstimmung gegenüber dem Nachbarn gibt, und diese schließt die Erweiterung der EU ein. Allmählich wachsen in den Grenzräumen politische und kulturelle Netzwerke auf der Ebene der regionalen Eliten, die angesichts der weiterhin bestehenden Ängste in der Bevölkerung ein wichtiges Fundament im EU-Erweiterungsprozeß sein können. Der politische Wille der politischen Klasse zur Erweiterung reicht aber nicht aus. Die Bevölkerung muss die Osterweiterung der EU auch wollen. Dazu muß gewiß mit einer verstärkte Öffentlichkeitsarbeit über Chancen und Risiken informiert werden; vor allem muß offen und ehrlich mit jenen geredet werden, die unmittelbar betroffen sind.

6. Auf dem Wege zu europäischen Regionen

Europa ist für die ostdeutschen Länder Herausforderung und Chance. Das zeigen die letzten zwölf Jahre; das macht aber auch der Blick in die Zukunft deutlich.

Mit der Neukonstituierung der fünf ostdeutschen Länder und dem anschließenden Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 wurden sie auch „Beitrittsgebiet“ in der Europäischen Gemeinschaft. Die Ausgestaltung ihrer föderalen Qualität hatte für die ostdeutschen Länder von Beginn an auch eine internationale Dimension. Es begann deren nachholende internationale Vernetzung, die sich auf den Raum der Europäischen Union konzentrierte, jedoch auch andere Gebiete Europas und darüber hinaus umfaßte. Die Realisierung dieser transföderalen Beziehungen war ein langsamer Prozeß, der sowohl die Notwendigkeiten als auch die Schwierigkeiten internationalen Handelns föderaler Einheiten aufzeigte. Folgten sie dabei zunächst den westdeutschen Ländern, so führten die sozialen, politischen und geographischen Rahmenbedingungen eines postsozialistischen Transformationsprozesses schrittweise auch zur Formulierung und Umsetzung eigener Interessen in den Außenbeziehungen. Dabei traten sie bisher trotz zunehmender Differenzierung vor allem im Rahmen der Europäischen Union weitestgehend als eine Gruppe auf. Die ostdeutschen Akteure mußten sich in das außerordentlich differenzierte und vielschichtige Netzwerk der Europäischen Union integrieren: Komplizierte Strukturen mußten kennengelernt, schwierige Politikprozesse auf mehreren Ebenen eingeübt und der neue, oftmals fremde Markt entdeckt und erobert werden. Lange Zeit wurde Brüssel auch unterschätzt, sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft! Gewiß, die EU bot auch Unterstützung für die Politik in Ostdeutschland: sowohl finanzielle Ressourcen als auch politische Legitimation. Aber auch dies war keine Selbstverständlichkeit, dafür mußte man handeln.

Spezifik des Raumes

Nach zwölf Jahren haben sich diese fünf Länder als ostdeutsche Region innerhalb der EU etabliert. Trotz aller Unterschiede zwischen ihnen sind sie bis heute durch die Gemeinsamkeit der Geographie, der Geschichte und der sozio-ökonomischen Bedingungen gekennzeichnet. Sie haben gemeinsame Interessen und dies schlägt sich auch im gemeinsamen bzw. abgestimmten Handeln in und gegenüber Brüssel nieder. Die Spezifik dieser Region innerhalb der EU kann in zweifacher Hinsicht gesehen werden:

Erstens gehört nun erstmals eine Gruppe deutscher Länder zu den wirtschaftlich schwächsten Gebieten der EU und damit zu deren Ziel-1-Förderzo-

ne. Bereits in Auseinandersetzungen um die Anerkennung dieses Status zeigt sich, daß sie ihre Interessen aktiv selbst formulieren und gegenüber der EU-Kommission und anderen Regionen in der EU vertreten. In dem wichtigsten Feld deutscher Außenpolitik, der EU-Politik, können wir deshalb heute von einer speziellen Gruppe sprechen, die von den anderen deutschen Ländern abgesetzte, eigene Interessen verfolgt. Heute, so scheint mir, können wir im Bezug auf die Europäische Union von einem spezifischen politischen Raum innerhalb Deutschlands ausgehen, der spezifische Interessen hat und diese auch politisch vertritt.

Zweitens verschob sich mit der deutschen Vereinigung im Oktober 1990 die östliche Peripherie der Europäischen Gemeinschaft erstmals seit ihrer Gründung um zirka 300 km nach Osten. Gewissermaßen kann dies auch als die erste Erweiterung der EU nach Osten gesehen werden. Mit den ostdeutschen Ländern kam ein Gebiet in die EU, das als östliche Peripherie Westeuropas direkt an die mittel- und osteuropäischen Transformationsgesellschaften grenzt, ja selbst vielfach mit diesen verbunden ist. Obwohl der postsozialistische Transformationsprozeß im Osten Deutschlands angesichts der nationalen Spezifik sicherlich zu recht als ein Sonderfall angesehen wird, bleibt er doch ein Bestandteil jenes Umbruchs, der mit dem Jahr 1989 einsetzte und bis heute fort dauert. Dabei macht die postsozialistische Transformationsgesellschaft in Ostdeutschland auch jene Herausforderungen sichtbar, denen sich die EU im Zuge der künftigen Osterweiterungen zu stellen haben wird. Und diese unterscheiden sich qualitativ und quantitativ erheblich von jenen Problemen, die mit den (politischen) Transitionen in Spanien und Portugal der 70er und 80er Jahre verbunden waren. Das betrifft sowohl die wirtschaftliche, sozio-kulturelle als auch die finanzielle Dimension. Der Osten und seine Probleme kommen damit immer mehr auf die politische Agenda des Westens. Wenn man bedenkt, daß es gerade abendländische Politiker wie Adenauer, De Gasperi und Schuman waren, die das „karolingische“ Integrationsprojekt EG begründeten und es sicherlich auch kein geographischer Zufall war, daß die EG mit *Römischen* Verträgen begann, so werden die künftigen Herausforderungen für die Europäische Union offenbar. Vielleicht werden mit der „Europäisierung“ Ostdeutschlands auch die Problemlagen sichtbar, vor denen der westeuropäische Integrationsprozeß zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen wird. Vielleicht stellen damit die ostdeutschen Länder einen wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Raum dar, der eine Chance des Lernens für Westeuropa bietet. Aus der „Europäisierung des Ostens“ von Deutschland können somit Lehren gezogen werden, um der existentiellen Herausforderung einer Osterweiterung der EU sinnvoll begegnen zu können.

Verbindungsregion oder Durchgangszone?

Innerer Reformdruck, wie er sich in den Debatten des gegenwärtigen Europäischen Konvents artikuliert, und die näher kommende Osterweiterung, sind die beiden Herausforderung, vor denen die ostdeutschen Ländern in ihren Europapolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts stehen. Vor allem die Erweiterung nach Osten bringt Veränderung und fordert eine aktive Politik. Die Osterweiterung bedeutet für diese Länder, daß sie von der Peripherie in „die Mitte“ wandern werden, geographisch und in den Statistiken. Das bringt Vorteile, aber auch Probleme für diesen weiterhin strukturschwachen Raum: Der relative Lohnkostenvorteil wird als Standortvorteil wegfallen; mit der Freizügigkeit von Arbeitskräften wird sich das Problem Arbeitslosigkeit verschärfen und mit der Überschreitung der 75-Prozent-Hürde beim BIP im EU-Durchschnitt wird sich der Zugang zu Fördermittel verschlechtern. Zugleich bieten sich neue Chancen: Aus dem „Beitrittsgebiet“ soll eine „europäische Verbindungsregion“ werden. Es wächst die strategische Bedeutung auf der Ost-West und auf der Nord-Süd-Achse. Neue Produktions- und Austauschbeziehungen entstehen und vorhandene intensivieren sich. Es geht um die Schaffung von neuen Zentren des Austausches und der Kommunikation, sei es in der Logistik oder in der Wissenschaft. Dabei werden auch die Kooperationsbeziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten, die in den vergangenen zehn Jahren systematisch (wieder) auf- und ausgebaut wurden, von großem Nutzen sein. Wohlgermerkt, dies ist eine Chance, aber kein Automatismus! Das erfordert politisches Handeln, und davor ein Umdenken. Die regionalen Entwicklungsstrategien in den ostdeutschen Ländern müssen stärker in ihrer europäischen Dimension gedacht werden. Perspektiven und Kriterien müssen verändert werden – wobei die finanzielle Unterstützung und neue Investitionen weiterhin dazu gehören werden! Damit könnte die Chance zur Realität werden – ansonsten wird nicht eine „europäische Verbindungsregion“ entstehen, sondern eher eine „europäische Durchgangszone“, auf deren modernen Autobahnen westeuropäisches Kapital zu Billiglöhnen und expandierenden Märkten im Osten streben wird. Es steht also die Herausforderung vor den ostdeutschen Ländern, sich stärker als „europäische Region“ zu begreifen, sich bewußter in diesen europäischen Kontext zu stellen und auch im politischen Alltag – in den einzelnen Ländern wie auch in Brüssel - umzusetzen. Das ist nicht einfach: die Konkurrenz ist groß, die Ressourcen aber begrenzt und oft ist das landespolitische Hemd näher als der europäische Rock. Wenn man aber im europäischen Konzert der Regionen mitspielen will, muß man dafür auch Mittel einsetzen! Dafür sollte man z.B. die Landesvertretungen in Brüs-

sel ausbauen und die besten Leute dorthin schicken, die unmittelbar und direkt die Interessen des Landes wirksam vertreten können!

Offene Debatte notwendig!

Die EU-Osterweiterung wird einer, vielleicht sogar der Schwerpunkt der einzelnen Landesregierungen in den kommenden Jahren sein. Sie ist die strategische Herausforderung. Sowohl für die ostdeutschen Länder wie auch für Deutschland bedeutet sie eine Herkulesaufgabe. Die Bewältigung einer solchen bedarf in einem demokratischen Gemeinwesen auch einer umfassenden öffentlichen und offenen Debatte, die Akzeptanz und notwendige Legitimität sichern hilft. An einer solchen Diskussion fehlt es aber bisher. Debatten über die EU waren bisher auf einen zu engen Zirkel begrenzt und schwankten oftmals zwischen realitätsblinden Glaubensbekenntnissen und populistischen Bremsmanövern. Wir benötigen über die Herausforderung "EU-Osterweiterung" eine Debatte, die ehrlich, ernsthaft, differenziert, realistisch und offen geführt wird. Auf der Grundlage eines demokratischen Grundkonsenses darf es dabei keine Tabus geben. Vor allem muß eine solche Debatte die Fragen, Sorgen und Ängste der Bevölkerung ernst nehmen. Diese gibt es nicht nur im Osten, aber auch dort und besonders in den grenznahen Regionen an Oder und Neiße, im Erzgebirge und im Bayrischen Wald. Zu dieser Strategie gehört auch die Information. Es bedarf dabei sowohl der gezielten fachlichen Qualifizierung des Personals der jeweiligen Landesverwaltungen als auch einer soliden, ehrlichen und verständlich aufbereiteten Information für die breite Öffentlichkeit. Für eine ernsthafte öffentliche Diskussion, die auch gegenüber populistischen Slogans resistent bleibt ist, eine gut informierte Bevölkerung notwendig. Dies ist sicherlich ein „weites Feld“, das in den nächsten Jahren von allen Akteuren in den ostdeutschen Ländern, den politischen, den kulturellen, aber auch von der Wissenschaft, zu bestellen ist.

Berlin	
Regierung: 2002:	SPD/PDS
Einwohner:	3,3 Mio.
Fläche:	890 km ²
Bevölkerungsdichte:	3.888 Einw./km ²
BIP pro Kopf:	44.380 DM
Arbeitslosenquote:	15,8%

Brandenburg	
Regierung: 1999:	SPD/CDU
Einwohner:	2,6 Mio.
Fläche:	29.500 km ²
Bevölkerungsdichte:	87 Einw./km ²
Hauptstadt:	Potsdam (130.000 Einw.)
EU-Außengrenze:	250 km
BIP pro Kopf:	31.110 DM
Arbeitslosenquote:	17%

Mecklenburg-Vorpommern	
Regierung: 1998:	SPD/PDS
Einwohner:	1,8 Mio.
Fläche:	23.000 km ²
Bevölkerungsdichte:	79 Einw./km ²
Hauptstadt:	Schwerin (100.000 Einw.)
EU-Außengrenze:	210 km
BIP pro Kopf:	31.090 DM
Arbeitslosenquote:	17,8%

Sachsen	
Regierung: 1999:	CDU
Einwohner:	4,5 Mio.
Fläche:	18.500 km ²
Bevölkerungsdichte:	247 Einw./km ²
Hauptstadt:	Dresden (500.000 Einw.)
EU-Außengrenze:	530 km
BIP pro Kopf:	31.990 DM
Arbeitslosenquote:	17%

Sachsen-Anhalt	
Regierung: 2002:	CDU/FDP
Einwohner:	2,7 Mio.
Fläche:	20.500 km ²
Bevölkerungsdichte:	133 Einw./km ²
Hauptstadt:	Magdeburg (235.000 Einw.)
BIP pro Kopf:	30.490 DM
Arbeitslosenquote:	20,2%

Thüringen	
Regierung: 1999:	CDU
Einwohner:	2,4 Mio.
Fläche:	16.200 km ²
Bevölkerungsdichte:	154 Einw./km ²
Hauptstadt:	Erfurt (200.000 Einw.)
BIP pro Kopf:	31.410 DM
Arbeitslosenquote:	15,4%

* Alle Daten beziehen sich auf das Jahr 2000,

Quelle: Statistisches Bundesamt. Eigene Bearbeitung/O.D.-M.K.

Internet-Adressen zum Thema

Die Homepage der Europäischen Union: www.europa.eu.int

Institutionen

Die Europäische Kommission: http://europa.eu.int/comm/index_de.htm

Die Generaldirektionen der Kommission: <http://europa.eu.int/cj/de/index.htm>

Das Europäische Parlament: http://www.europarl.eu.int/home/default_de.htm

Der Rat der Europäischen Union: <http://ue.eu.int/de/summ.htm>

Der EuGH: <http://europa.eu.int/cj/de/index.htm>

Der Europäische Rechnungshof: <http://www.eca.eu.int/DE/menu.htm>

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß: <http://www.ces.eu.int/pages/multilangue.htm>

Die Europäische Zentralbank: <http://www.ecb.int/budgets.htm>

Regionen und Regionalpolitik

Der Ausschuss der Regionen (AdR): <http://cor.eu.int>

Kongress der Gemeinden und Regionen Europas:
<http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>

Der Europäische Bürgerbeauftragte:
<http://www.euroombudsman.eu.int/media/de/default.htm>

Kongress der lokalen und regionaler Gebietskörperschaften in Europa:
<http://www.coe.fr/cplre/indexe.htm>

Generaldirektion Regionalpolitik:
http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_de.htm

Versammlung der Regionen Europas:
<http://www.are-regions-europe.org//DE/index.html>

Ostseekommission der Konferenz der peripheren Küstenregionen:

<http://www.cpmr.org>

Deutschland und EU

Auswärtiges Amt: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/index_html

Europaministerkonferenz: <http://www.europaminister.de>

Vertretung der Europäischen Die EU-Kommission in Deutschland:

<http://www.eu-kommission.de/>

Informationsdienste

Bulletin der Europäischen Union: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/new/>

EU-Nachrichten: <http://europa.eu.int/news-de.htm>

Euro-Info-Center für Unternehmen: <http://www.eic.de/>

Inforegio: Informationen über die EU-Regionalpolitik:

<http://www.inforegio.cec.eu.int>

Das Amt für Veröffentlichungen: <http://www.eur-op.eu.int/general/de/index.htm>

Eurostat: Daten und Analysen über statistisch erfassbare Sachverhalte in der EU:

<http://europa.eu.int/eurostat.htm>

Eurobarometer: Ergebnisse von Meinungs-Umfragen:

<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/infcom/epo/polls.html>

zur EU-Osterweiterung

Positionen der Kommission: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>

Schwerpunktseite Erweiterung: http://europa.eu.int/pol/enlarg/index_de.htm

Positionen des Europäischen Parlaments:

http://www.euoparl.eu.int/enlargement/default_de.htm

