



DISSERTATION

Titel der Dissertation

Die Nördliche Dimension der Europäischen Union

Verfasser

Mag. Christian Hütterer

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im November 2008

Studienkennzahl A 092 300

Dissertationsgebiet lt. Studienkennblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: o. Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

Einleitung	8
1. Zum Begriff des Nordens	10
1.1 Der Mythos des Nordens	11
1.2 Im Spannungsfeld zwischen nordischer Kooperation und europäischer Integration.....	19
1.3 Die Rezeption des Mythos des Nordens in Russland	22
1.4 Die Rezeption des Mythos des Nordens in Finnland.....	23
1.5 Baltizismus	28
1.6 Der Ostseeraum als Zone der regionalen Zusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges	29
2 Finnland und die Europäische Union.....	32
2.1 Das Werden des finnischen Staates	32
2.2 Finnland nach dem Zweiten Weltkrieg	35
2.3 Der Begriff der „Finnlandisierung“	36
2.4 Die Neuorientierung der finnischen Außenpolitik	39
2.5 Die Verhandlungen über den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union.....	46
2.6 Das finnische Referendum über den Beitritt zur Europäischen Union.....	48
2.7 Finnland in der Europäischen Union	52
3 Idee und Umsetzung der Nördlichen Dimension	57
3.1 Die Initiative für die Nördliche Dimension	57

3.2	Reaktionen auf die Initiative zur Nördlichen Dimension	61
3.2.1	Dänemark	63
3.2.2	Schweden	65
3.2.3	Estland	67
3.2.4	Lettland	69
3.2.5	Litauen	70
3.2.6	Russland	71
3.2.7	Reaktionen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union	72
4	Die Umsetzung der Initiative	74
4.1	Der erste Aktionsplan der Nördlichen Dimension	77
4.2	Der zweite Aktionsplan der Nördlichen Dimension	80
4.3	Neuorientierung der Nördlichen Dimension nach 2006	82
4.4	Das Europäische Parlament und die Neuausrichtung der Nördlichen Dimension	86
4.5	Das Rahmendokument der Nördlichen Dimension	90
5	Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union mit Russland im Rahmen der Nördlichen Dimension	93
5.1	Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland	93
5.2	Die vier Gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland	95
5.3	Russische Regionen und die Nördliche Dimension	97
5.3.1	Kaliningrad	103
5.3.2	Karelien	129
5.3.3	Grenzen (in) der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	140
5.4	Resümee: Russland in der Nördlichen Dimension	142
6	Zusammenarbeit in Fragen der soft security	147
6.1	Zum Begriff „soft security“	147
6.2	Umweltverschmutzung	151
6.2.1	Die Umweltzusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland	152
6.2.2	Northern Dimension Environmental Partnership: Das Umwelt- programm der Nördlichen Dimension	154

6.3	Nukleare Sicherheit	158
6.3.1	Atomreaktoren	158
6.3.2	Lagerung von atomaren Abfällen	159
6.3.3	Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit.....	162
6.4	Übertragbare Krankheiten	167
6.5	Kampf gegen die organisierte Kriminalität.....	171
6.6	Die Effizienz der Nördliche Dimension in Fragen der soft security.....	174
7	Wirtschaftliche Maßnahmen	177
7.1	Energie	177
7.1.1	Zusammenarbeit in Energiefragen im Rahmen der Nördlichen Dimension.....	179
7.1.2	BASREC.....	182
7.1.3	Der baltische Energiering	183
7.2	Verkehr	184
7.2.1	Achse 11: Landverbindung über den Øresund.....	185
7.2.2	Achse 12: Eisenbahn- und Straßenachse nordisches Dreieck ..	186
7.2.3	Achse 27: Rail Baltica.....	187
7.2.4	Meeresautobahnen.....	188
8	Finanzierungsprogramme der Nördlichen Dimension	191
8.1	PHARE	191
8.2	TACIS	192
8.3	Interreg	194
8.3.1	Interreg IIIA Finnland/Schweden/Norwegen/Russland.....	196
8.3.2	Interreg IIIA Euregio Karelien Nachbarschaftsprogramm.....	197
8.3.3	Interreg IIIA Südöstliches Finnland/Russland Nachbarschaftsprogramm	198
8.3.4	Interreg IIIB: Transnationale Zusammenarbeit	199
8.4	Das New Neighbourhood Instrument	201
9	Weitere Akteure im Gebiet der Nördlichen Dimension	203
9.1	Nordische Zusammenarbeit – der Nordische Rat und der Nordische Ministerrat.....	203

9.1.1	Der Nordische Rat	204
9.1.2	Der Nordische Ministerrat	207
9.2	Der Rat der Ostseestaaten	209
9.2.1	Gründung und Entwicklung	209
9.2.2	Aktivitäten des Ostseerates	217
9.2.3	Die Einbindung des Rates der Ostseestaaten in die Nördliche Dimension	219
9.2.4	Resümee	222
9.3	Barents Euro-Arktischer Rat	223
9.3.1	Die Einbindung des Barents-Euro Arktischen Rates in die Nördliche Dimension	225
9.4	Der Arktische Rat	226
9.4.1	Die Einbindung des Arktischen Rates in die Nördliche Dimension	229
9.5	Die Initiative für das Nördliche Europa der Vereinigten Staaten	230
9.5.1	Zum Verhältnis zwischen der Nördlichen Dimension und der Initiative der Vereinigten Staaten	236
9.6	Die Nördliche Dimension der kanadischen Außenpolitik	238
9.6.1	Das Verhältnis zwischen der Nördlichen Dimension Kanadas und jener der Europäischen Union	242
10	Resümee – die Nördliche Dimension als Vorbild oder als gescheitertes Modell?	245
10.1	Die EU als postmodernes Subjekt	246
10.2	Auswirkungen der Nördlichen Dimension auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union	249
10.3	Erfolg und Misserfolg der Nördlichen Dimension	250
10.3.1	Mangelnde Koordination in der Nördlichen Dimension	251
10.3.2	Der Einfluss der Nördlichen Dimension auf die Beziehungen zu Russland	253
10.4	Die Nördliche Dimension als Modell für die Außenpolitik der Europäischen Union?	254
10.5	Customizing the Union	256
10.6	Der Einfluss von Kleinstaaten in der Europäische Union	263
10.7	Fazit	269

11	Anhang	294
11.1	Rede des finnischen Ministerpräsidenten Paavo Lipponen „The European Union needs a policy for the Northern Dimension“ anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997.....	294
11.2	Gesprächsleitfaden.....	301
11.3	Liste der befragten Personen	302
11.4	Transkriptionen.....	303
11.5	Zusammenfassung	337
11.6	Abstract	339

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Geographischer Geltungsbereich der Nördlichen Dimension	59
Abbildung 2 Der Nordwestliche Föderationsbezirk der Russischen Föderation	98
Abbildung 3 Euregio Saule	120
Abbildung 4 Euregio Karelrien	135
Abbildung 5 Brennpunkte der Umweltverschmutzung in der Barents-Region	155
Abbildung 6 Zonen der Barentssee, in denen nukleare Abfälle versenkt wurden	161
Abbildung 7 Elektrizitätsnetzwerke der Ostsee/Baltischer Energiering .	183
Abbildung 8 Landverbindung über den Øresund	185
Abbildung 9 Eisenbahn- und Straßenachse nordisches Dreieck	186
Abbildung 10 Rail Baltica	187
Abbildung 11 Meeresautobahnen	189
Abbildung 12 Interreg-Region Baltic Sea	200
Abbildung 13 Interreg IIIB Gebiet „Nördliche Peripherie“	201
Abbildung 14 Mitgliedstaaten des Nordischen Rates	203
Abbildung 15 Mitgliedstaaten des Rates der Ostseestaaten	211
Abbildung 16 Mitgliedsregionen des Barents-Euro Arktischen Rates ...	224
Abbildung 17 Mitgliedstaaten des Arktischen Rates	227

Einleitung

Der Fall des Eisernen Vorhanges führte dazu, dass Länder und Regionen, die während des bipolaren Systems an der Grenze der Einflussphären der beiden großen Blöcke lagen, ihren politischen Spielraum wesentlich vergrößern und wirtschaftliche Erfolge feiern konnten. In Mitteleuropa kann Österreich als ein Beispiel dieser Entwicklungen betrachtet werden, im Norden Europas hat vor allem Finnland vom Ende des bipolaren Systems profitiert. Finnland war bis 1989 in einer doppelten Randlage, zum einen befand es sich an der geographischen Peripherie des Kontinents, zum anderen grenzte es direkt an die Sowjetunion, die Finnland mit einem umfassenden Vertragswerk an sich gebunden hatte.

Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion kam es zu einer radikalen Wende in der finnischen Politik, war das Land bis dahin an den großen Nachbarn im Osten gebunden, orientierte es sich ab diesem Zeitpunkt an Westeuropa. Der 1995 erfolgte Beitritt zur Europäischen Union war das Ergebnis dieser tief greifenden Neuorientierung.

Finnland begnügte sich allerdings nicht mit seiner Mitgliedschaft, sondern versuchte, die Aufmerksamkeit der Europäischen Union auf die Besonderheiten Nordeuropas zu lenken. Dieses Vorhaben fand seinen Ausdruck in der Nördlichen Dimension der Europäischen Union, einem umfassenden Ansatz, mit dem sowohl sicherheitspolitische wie auch wirtschaftliche Ziele erreicht und durch den das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Russland neu definiert werden sollte.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist, die Neuorientierung der finnischen Politik nach dem Zerfall der Sowjetunion und die Nördliche Dimension zu beschreiben und zu untersuchen, wie es zu diesen Entwicklungen kam bzw. wie erfolgreich Finnland bei dem Versuch war, der Europäischen Union einen Nördliche Dimension zu geben. Zudem soll in der vorliegenden Arbeit untersucht werden, wie ein eher kleines Land wie Finnland die Politiken der Europäischen Union beeinflussen kann. Abschließend soll noch die Frage geklärt werden, ob das finnische Vorgehen und die Politik der Nördlichen Dimension als erfolgreich

bezeichnet werden können bzw. wo Schwächen in diesem Vorhaben zu finden sind.

An dieser Stelle soll all jenen gedankt werden, die mich in meiner jahrelangen Arbeit unterstützt und mich zum Weiterschreiben ermutigt haben; allen voran seien hier meine Familie, vor allem meine Frau, genannt. Weiters soll an dieser Stelle die Unterstützung meines Betreuers, o. Univ.Prof. Dr. Peter Gerlich, erwähnt werden, für die ich mich ebenfalls bedanken möchte.

1. Zum Begriff des Nordens

Der Norden Europas hat in einem davor unerwarteten Ausmaß und in einer ebenso unerwarteten Geschwindigkeit vom Ende des Kalten Kriegs profitiert. Die Integration eines Großteils der nordeuropäischen Staaten sowie eine Reihe von regionalen Initiativen tragen zur Überwindung des ehemals existierenden Spaltes zwischen Ost und West bei und haben schließlich auch dazu geführt, dass die traditionelle Logik der Realpolitik mit trennenden, statischen Grenzen zwischen Staaten an Bedeutung verloren hat. Dies zeigt sich etwa an einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Projekten zwischen Finnland und Russland, die eine Reihe von Erleichterungen beim Überschreiten der ehemals nur unter größten Schwierigkeiten zu überwindenden Grenze mit sich gebracht haben und in der Folge dazu beigetragen haben, den Unterschied zwischen „wir“ und „sie“, wenn auch nicht aufzuheben, so doch zumindest zu verwischen.

Zugleich führte der mit dem Ende des Kalten Krieges einhergehende Aufschwung des nördlichen Europas zu einer Wiederbelebung der Diskussion um die Spezifika des Nordens.¹ Diese Debatte um das Spezifika Nordeuropas zerfällt allerdings in zwei Stränge: Im Rahmen des einen wird die Ostseeregion in den Mittelpunkt des Diskurses gestellt, im zweiten steht der Norden als solcher im Zentrum. Während etwa Schweden und Dänemark dem Ostseeraum mehr Bedeutung zumessen, tritt Finnland seit längerem für eine Aufwertung des Nordens im Allgemeinen ein.² Im Folgenden soll dargestellt werden, wie der Mythos des Nordens entstand und welche Rolle er nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Erweiterung der Europäischen Union noch spielt.

¹ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the Northern: torn apart but meeting again, COPRI Working Paper 36/2001, 5

² Marko Lehti, Competing or Complementary Images: The North and the Baltic World from the Historical Perspective, in: Hiski Haukkala, Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Turku 1999, 23

1.1 Der Mythos des Nordens

Seit jeher dienen Symbole dazu, Individuen Verankerung in einer bestimmten Gesellschaft und ihnen räumlichen und zeitlichen Halt zu bieten – Symbole definieren, wer wir sind, wo wir sind und wann wir sind. Zugleich sind Symbole kulturelle Konstrukte ohne objektive geographische Definitionen wie dies etwa bei den Begriffen „Balkan“ oder „Orient“ der Fall ist.³ Zu diesen Konstrukten gehört auch der „Norden“ und seit der Neuzeit wurde immer wieder versucht, eine Definition dessen zu finden, was den Norden Europas zu einer spezifischen, sich von anderen Gebieten unterscheidenden Region macht.

In der Antike galt der Norden als eine Region, die von unzivilisierten Barbaren bewohnt wurde. Die den Griechen und Römern bekannten Teile Europas wurden durch die Koordinaten Norden und Süden geteilt. In dieser antiken Sichtweise repräsentierte der Süden die Zivilisation, während der Begriff Norden ein Synonym für das Andere, das Unzivilisierte und das Unbekannte darstellte. Als Trennlinie zwischen dem zivilisierten Süden und dem barbarisch Norden galten die Flüsse Rhein und Donau, der Charakter einer kulturellen Grenze wurde auch durch die Befestigungen des Limes betont. Die Germania des Tacitus ist der bedeutendste antike Text über den Norden. In diesem Werk werden die Germanen als tugendhafte, einfache Menschen dargestellt, die bis zu einem gewissen Grad eine vorbildhafte Wirkung auf die Moral des römischen Reiches haben, zugleich wird darin aber auch die verfeinerte Lebensweise der Römer als der Gewalttätigkeit der Germanen überlegen gegenüber gestellt.⁴ Die zwiespältige Darstellung des Tacitus setzte sich während der gesamten Antike fort: Alle außerhalb der Grenzen des römischen Reiches Lebenden wurden als Barbaren dargestellt, zugleich

³ Pertti Joenniemi, The North Strikes Back: On the Return of a Master Signifier, Paper from a think-tank seminar on The Future of the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension of Europe, organized in Björkliden, Lapland, Sweden on June 14-17, 2001

<http://www.bd.lst.se/dimensionen/rapport/joenniemi.pdf>, 7.8.2003, 2

⁴ Peter Stadius, Southern Perspectives of the North: Legends, Stereotypes, Images and Models, Working Paper 3 des BaltSeaNet der Humboldt Universität, 2001, 2

hat dieses Anderssein aber auch eine positive Dimension, da die Völker des Nordens von den Autoren des Südens als ursprünglich und noch nicht von der Zivilisation korrumpiert präsentiert wurden.⁵

Im Mittelalter wurde der Norden zwar zu einem Teil der christianisierten Welt, wurde allerdings nicht vollständig in Europa integriert, sondern blieb an der Peripherie. Zugleich verschob sich die geographische Definition des Nordens: Für die Römer hatte der Norden an den Grenzen des römischen Imperiums begonnen, im Mittelalter verstand man unter Norden die Siedlungsgebiete der skandinavischen, baltischen, finno-ugrischen und slawischen Völker.⁶

Im 17. Jahrhundert wurde der Norden als machtpolitische Arena wahrgenommen, in der Schweden, Dänemark, Preußen, Polen und Russland als regionale Akteure um die Vorherrschaft kämpften. Parallel zu diesem Prozess entstand seit dem 16. Jahrhundert in Schweden – auch als Legitimation der damals herrschenden Dynastie – eine neue Mythologie, in der die politische und moralische Überlegenheit des Nordens, vor allem aber Schwedens, gegenüber dem Rest Europas hervorgehoben wurde. Dies erreichte seinen Höhepunkt im 17. Jahrhundert, als Schweden nach dem Dreißigjährigen Krieg zu einer der Großmächte Europas wurde, analog zum französischen „Sonnenkönig“ Ludwig XIV wurde der schwedische König Karl XI als „König des Polarsterns“ gefeiert.⁷ Die damalige Definition des Nordens war allerdings erheblich weiter gespannt als die heutige, Russland wurde noch bis in das 19. Jahrhundert hinein als nordischer Staat betrachtet. Als der russische Zar Alexander I. in den Krieg gegen Napoleon eintrat, wurde er dementsprechend in den von Frankreich besetzten Gebieten als Befreier aus dem Norden bejubelt.⁸

Diese Vorstellung änderte sich während der Zeit der Aufklärung und der „Erfindung“ Osteuropas im späten 18. Jahrhundert, als eine Reihe von Forschern das Gebiet zwischen Sankt Petersburg im Norden und dem

⁵ Peter Stadius, Southern Perspectives of the North, 4

⁶ Marko Lehti, Competing or Complementary Images, 28

⁷ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 21

⁸ Pertti Joenniemi, The North Strikes Back, 3

Balkan bzw. dem Schwarzen Meer im Süden als einen Raum zu betrachten begannen, der vor allem in kultureller Hinsicht sowohl Eigenheiten Europas wie auch Asiens enthielt.⁹

Für Westeuropäer stellte Osteuropa – eine Vorstellung, die in vielen Fällen bis heute ihre Gültigkeit bewahrt hat – eine unterentwickelte Region dar. Dementsprechend waren Begriffe wie „Osteuropa“ und „osteuropäisch“ mit negativen Konnotationen besetzt, was wiederum die dort ansässige Bevölkerung an einer positiven Identifikation hinderte. Vor die Wahl gestellt, ob sie sich als ost- oder nordeuropäisch sehen sollten, definierte sich bis in das 19. Jahrhundert ein beträchtlicher Teil der dortigen Bevölkerung als zweiteres.¹⁰ Die imaginären Grenzen zwischen Ost- und Nordeuropa verliefen überlappend, das mentale Nordeuropa zog sich jedoch in einem langsamen Prozess immer weiter zurück.

Der Krimkrieg (1853 – 1856) stärkte in der westeuropäischen Öffentlichkeit das Bild von Russland als einer osteuropäischen und nicht nordeuropäischen Macht, aber erst durch die Ausgrenzung der Sowjetunion vom Rest Europas wurde der Prozess der „Osteuropäisierung“ Russlands abgeschlossen. Dieses Entstehen eines spezifischen Osteuropas sowie die im 19. Jahrhundert bedeutender werdenden Trennlinien zwischen slawischen und nichtslawischen Gebieten führten letztendlich zu einer Relokation des Nordens auf das im heutigen Sinne als Nordeuropa gesehene Gebiet.¹¹ Der Norden wurde zu einem Begriff, der Skandinavien und den Ostseeraum umfasste sowie zu einem Synonym für Abgelegenheit. Während Europa als ein Zentrum des Fortschritts gesehen wurde, wurde der Norden zu einer in der Entwicklung nachhinkenden Region.¹²

Die Neudefinition von Osteuropa im 19. Jahrhundert führte in Skandinavien zu einer Rückbesinnung auf die eigene skandinavische Geschichte. Durch den Beginn der Romantik wurden heldenhafte Wikinger zu einem Symbol für Freiheitswillen und Repräsentanten einer im

⁹ Ebd., 4

¹⁰ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 20

¹¹ Ebd., 20

¹² Pertti Joenniemi, The North Strikes Back, 1

weitesten Sinne unverdorbenen Gesellschaft. Zudem begann man unter dem Einfluss der Romantik, Sprache als einigendes Element unter bestimmten Völkern zu betrachten, dementsprechend wurden seit dieser Zeit die Begriffe Norden und Skandinavien synonym gebraucht.

Das Entstehen eines politischen Konzepts des Nordens kann bis in die frühe Neuzeit zurückverfolgt werden, als es vor allem als ein Mittel zur Zurückdrängung des deutschen Einflusses im Gebiet der Nord- und Ostsee diente. Im frühen 19. Jahrhundert ergab sich der in Europa einzigartige Fall, dass sich in Skandinavien der Prozess der nationalen Bewusstseinsbildung gleichzeitig auf zwei Ebenen vollzog, nämlich sowohl auf der gesamtnordischen wie auch in der Dimension der darunter liegenden territorialen Einheiten.¹³ In den 1830ern wurde vor allem in akademischen Kreisen die so genannte Nordizität als ein Weg zur Schaffung eines einheitlichen Skandinaviens gesehen. Diese Bewegung bezog sich allerdings nur auf die eigentlich skandinavischen Gebiete, das als Großfürstentum zu Russland gehörende Finnland wurde im Regelfall in diese Überlegungen nicht miteinbezogen. Ähnlich der deutschen und italienischen Nationalbewegungen beriefen sich die Befürworter der skandinavischen Einheit auf historische und kulturelle Gemeinsamkeiten, um ihre politische Forderung nach einem erneuten Zusammenwachsen der nordischen Länder zu legitimieren.¹⁴ Der Erfolg dieser Bewegung blieb im Gegensatz zu ihren Vorbildern in Deutschland und Italien allerdings gering. Die Einigungsversuche waren endgültig als gescheitert zu betrachten, nachdem sich Schweden 1864 geweigert hatte, Dänemark im Krieg um Schleswig-Holstein zu Hilfe zu kommen.

Erst nach den traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges gewann das Konzept des Nordens wiederum an Bedeutung. Vier Motive können für die enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten Skandinaviens definiert werden:

¹³ Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, Opladen 2000, 88

¹⁴ Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz, 89

- Die gemeinsame kulturelle Tradition und die eng miteinander verwandten Sprachen der Region erleichtern Kontakte zwischen den Angehörigen der betroffenen Nationen.
- Durch Arbeitsteilung zwischen den fünf skandinavischen Staaten konnten die eigentlich beschränkten Ressourcen weitaus besser genützt werden. Der gemeinsame Arbeitsmarkt, der später entstehen sollte, ermöglichte etwa große wirtschaftliche Vorteile.
- Bedingt durch die direkte Nachbarschaft zu politischen bzw. wirtschaftlichen Großmächten waren die nordischen Staaten bemüht, durch verstärkte Kooperation untereinander ein Gegengewicht zu diesen großen Nachbarn zu schaffen.
- Durch die Zusammenarbeit sollte die Fähigkeit der skandinavischen Staaten, die internationale Politik zu beeinflussen, verbessert werden. In der bipolaren Welt des Kalten Krieges konnten sich die nordischen Staaten als drittes politisches Modell etablieren.¹⁵

1952 erfolgte die Gründung des interparlamentarischen Nordischen Rates durch Dänemark, Norwegen und Schweden; Finnland und Island sollten dem Gremium später beitreten. Die Einrichtung dieses institutionellen Rahmens führte in rascher Folge zur Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes (1954), einheitlicher Vorschriften in der Sozialpolitik (1955) und der Einrichtung einer Passunion (1957), die den Bürgern der Mitgliedsstaaten ermöglichte, sich frei innerhalb des Nordischen Raumes zu bewegen. Pläne für einen einheitlichen nordischen Wirtschaftsraum scheiterten zwar, im Gegenzug wurde 1972 jedoch der Nordische

¹⁵ Tom Schumacher, The Emergence of the New Nordic Cooperation, Danish Institute of International Affairs, Working Paper 2000/6, 5

Ministerrat eingerichtet. All diese Schritte führten zum Entstehen eines „Wir-Gefühles“ und einer gemeinsamen Identität der beteiligten Staaten.¹⁶ Die Schaffung und der Ausbau der Sozialstaaten wurden zu einem Identität stiftenden Element und in der Romantik geprägte Ideen wie unberührte Landschaft und Freiheit verloren an Bedeutung. In dieser Zeit entstand das bis heute gültige Bild des Nordens als

„non-European, non-Catholic, non-Rome, non-imperialist, non-colonial, non-exploitative, peaceful, small and social democratic“.¹⁷

Das neu entstandene Gefühl der nordischen Zusammengehörigkeit führte dazu, dass die Grenzen zwischen den involvierten Staaten – sowohl die politischen wie auch die mentalen – durchlässiger wurden. Das Konzept des Nordens, das eine Öffnung innerhalb Skandinaviens darstellt, wird in diesem Zusammenhang als Versuch gesehen, sich nach außen, vor allem gegenüber Deutschland und Russland bzw. der Sowjetunion abzugrenzen. Dass diese Abgrenzung gelang wird unter anderem durch die Tatsache bewiesen, dass in den nordischen Staaten weder faschistische noch kommunistische Parteien eine bedeutende Rolle spielten. Die Gruppe der kleinen, friedlichen und hoch entwickelten Staaten des Nordens steht in dieser Sichtweise den machtpolitisch dominierenden und der Realpolitik folgenden großen Staaten Europas gegenüber.¹⁸

Während des Kalten Krieges konnten die skandinavischen Staaten eine relativ unabhängige Position bewahren. Die sicherheitspolitischen Orientierungen der einzelnen Staaten (die NATO-Mitglieder Dänemark und Norwegen, das neutrale Schweden sowie das blockfreie, bilateral allerdings mit der Sowjetunion verbundene Finnland) wirkten sich kaum auf die enge Zusammenarbeit aus, vielmehr gelang es eine sicherheitspolitische Balance zu finden und dadurch einen Raum

¹⁶ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 8

¹⁷ Marko Lehti, Competing or Complementary Images, 35

¹⁸ Ebd., 10

politischer Stabilität zu schaffen.¹⁹ Zugleich konnten die nordischen Staaten durch den Versuch, eine Synthese von Kapitalismus und Sozialismus in Form des Wohlfahrtsstaates zu schaffen, auch in sozialpolitischer Hinsicht vorbildlich wirken.

Die Debatte über die nordische Zusammenarbeit wurde in Dänemark, Norwegen und Schweden kontroverser geführt als in Finnland und Island. In den Fällen der letztgenannten Staaten fungierte die nordische Kooperation in Island vor allem als Gegengewicht zu der Rolle, die das Land im Atlantik spielte, während in Finnland die Zusammenarbeit mit den weiteren nordischen Staaten als Schritt in eine größere, den ganzen Kontinent umfassende Integration gesehen wurde.²⁰

Die Aufrechterhaltung dieser Konzeption der Verbundenheit und Einigkeit der nordischen Staaten, die durch die ideelle Nähe in Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie die außenpolitischen Zusammenarbeit entstanden war, wurde mit dem Beitritt Dänemarks, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union erschwert, denn durch diesen Schritt wurde die Exklusivität der Zusammenarbeit der nordischen Staaten zugunsten einer Integration in Europa aufgegeben. Bis zum Beitritt zur Europäischen Union definierte sich die Gruppe der nordischen Staaten über den Gegensatz zum restlichen Europa, mit dem Beitritt zur Europäischen Union änderte sich diese Sichtweise jedoch grundlegend – der Norden war mit diesem Schritt zu einer Subregion Europas geworden.²¹

Zeitgleich mit dieser Entwicklung stellten sich den betroffenen Staaten konzeptuelle Fragen über die weitere Zusammenarbeit im Norden Europas: Wie kann man das Konzept des Norden nach dem Ende des

¹⁹ Um diese Stabilität zu bewahren durften die sicherheitspolitischen Orientierungen der nordischen Staaten jedoch nicht verändert werden. Es ist davon auszugehen, dass etwa eine tief greifende Einbindung Norwegens und Dänemarks in die NATO oder gar die Verankerung Schwedens in atlantischen Strukturen zu einer stärkeren Einbindung Finnlands in das östliche Lager geführt und zu einer Verschärfung der Blockkonfrontation innerhalb Skandinaviens geführt hätte, s. dazu etwa Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, Opladen 2000, 99

²⁰ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 12

²¹ Marko Lehti, Competing or Complementary Images, 35

Kalten Krieges und der Spaltung des Kontinents definieren? Kann das Konzept des Nordens neuen Formen der Kooperation, wie sie sich im Rahmen der Europäischen Union auf gesamteuropäischer Ebene darstellen, angepasst werden? Wenn die regionale Kooperation fortgesetzt werden sollte, musste angesichts der geänderten Umstände erst geklärt werden, in welchem geographischen Rahmen die Zusammenarbeit weitergeführt werden konnte – sollte die nordische Zusammenarbeit auf ihr ursprüngliches Format beschränkt bleiben, die baltischen Staaten oder gar den gesamten Raum bis zur Südküste der Ostsee umfassen?²²

Auch der Zerfall der Sowjetunion brachte tief greifende Veränderungen für die nordische Kooperation mit sich. Die baltischen Staaten sowie das nordwestliche Russland wurden vor allem auf regionaler und lokaler Ebene in die Zusammenarbeit eingebunden, die Grenzen der nordischen Staaten fungierten nun nicht mehr als Abgrenzung, sondern vielmehr als Zonen des Kontakts, die es den nordischen Staaten ermöglichten, über den bis dahin gewohnten Horizont vorzudringen. Zugleich bestand aber auch die Gefahr, dass durch die verstärkte Zusammenarbeit mit Russland, aber auch Deutschland und Polen, die vergleichsweise kleinen nordischen Staaten von ihren neuen Kooperationspartnern dominiert würden.²³ Durch die Öffnung nach außen verlor die nordische Kooperation aber auch ihre Exklusivität und wurde zu einer von mehreren Formen regionaler Zusammenarbeit im nördlichen Europa und den Gebieten der Ostsee und Barentssee.²⁴

²² Tom Schumacher, *The Emergence of the New Nordic Cooperation*, 10

²³ Ebd., 11

²⁴ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, *On the encounter between the Nordic and the northern*, 14

1.2 Im Spannungsfeld zwischen nordischer Kooperation und europäischer Integration

Von den zuvor genannten Ansätzen ist die Initiative für eine nördliche Dimension der Europäischen Union die einzige, die von einer weiter gefassten Sichtweise des europäischen Nordens ausgeht, da sie nicht nur die Länder der traditionellen nordischen Zusammenarbeit umfasst, sondern auch die baltischen Staaten, das nordwestliche Russland sowie das südliche Ufer der Ostsee mit einbezieht. Gerade die Einbindung von Teilen Russlands war auch der eigentliche Grund für diese Initiative.

Die Initiative wurde zum ersten Mal im Dezember 1997 in Luxemburg diskutiert, als der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission ersuchte, einen Bericht über eine mögliche Nördliche Dimension der EU zu erstellen. Ein Jahr später wurde auf dem Gipfel von Wien festgehalten, dass die Europäische Union solch eine Dimension habe und die Kommission wurde beauftragt, weitere Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

Die Zusammenarbeit im Norden Europas wurde durch diese Entwicklung immer mehr zu einem Schwerpunkt im Rahmen der Europäischen Union. Die Vorgangsweise der Europäischen Union erweiterte auch die herkömmliche Definition des Nordens: war die Zusammenarbeit bis dorthin auf die skandinavischen Staaten beschränkt, so umfasst die Nördliche Dimension der EU neben den baltischen Staaten und dem nordwestlichen Russland auch das südliche Ufer der Ostsee sowie die Barentssee. Die Ausdehnung des geographischen Rahmens stieß allerdings nicht auf ungeteilte Zustimmung, da vor allem Dänemark und Schweden Anhänger einer eher kleinräumigen Zusammenarbeit waren.²⁵

Die Initiative der Europäischen Union führte dazu, dass der Norden, der sich bis zu diesem Zeitpunkt durch die spezifischen politischen, sozialen und kulturellen Unterschiede als vom restlichen Europa verschieden betrachtet hatte, europäisiert, d.h. in das bisher vermeintlich so unterschiedliche Europa integriert wurde. In den wissenschaftlichen

²⁵ Ebd., 17

Diskurs wurde angesichts dieser Entwicklung der Begriff des „Northernness“ als Beschreibung der neuen Form der Zusammenarbeit eingebracht.²⁶

War die herkömmliche Zusammenarbeit von einem exklusiven Charakter, der nichtskandinavische Modelle ausschloss und durch politische Grenzen von diesen abgegrenzt war, so ist Northernness in Form der Nördlichen Dimension eine inklusive Denkweise, die versucht, sowohl in südliche wie auch in östliche Richtung auszugreifen, benachbarte Regionen einzubinden und die Bedeutung politischer Grenzen zu mindern.

Die verstärkte Präsenz der Europäischen Union in Nordeuropa untergrub zwar die herkömmliche Zusammenarbeit der nordischen Staaten, zugleich wurde diese aber in einer neuen Form fortgesetzt, da schnell deutlich wurde, dass durch die Koordination der nordischen Staaten deren gemeinsame Interessen innerhalb der Europäischen Union besser vertreten werden können.

Zudem bleibt die nordische Zusammenarbeit für Island und Norwegen von besonderer Bedeutung, da diese beiden Staaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, über den Umweg ihrer nordischen Partner zwar nur informelle, aber auch beständige Verbindungen zu den Entscheidungszentren innerhalb der EU aufbauen konnten. Innerhalb der Europäischen Union haben deren drei nordische Mitgliedstaaten relativ hohes Gewicht bei Abstimmungen – Dänemark (3), Finnland (3) und Schweden (4) haben gemeinsam gleich viele Stimmen im Ministerrat wie Deutschland (10), obwohl deren gemeinsame Einwohnerzahl nicht einmal ein Viertel der von Deutschland ausmacht. Auch durch die rotierende Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union profitieren die nordischen Staaten – durch die Mitarbeit in der Troika und den Austausch von Informationen untereinander erhalten sie länger Zugang zu diesem Entscheidungsgremium als Einzelstaaten.²⁷

Konsequenterweise wurde nach dem Beitritt von Finnland und Schweden zur Europäischen Union die Zusammenarbeit im Nordischen Rat neu organisiert. Im nordischen Ministerrat wurde entschieden, dass

²⁶ Ebd., 18

²⁷ Tom Schumacher, The Emergence of the New Nordic Cooperation, 13

Angelegenheiten der Europäischen Union auf die Tagesordnung der Treffen des Ministerrates gesetzt werden, weiters wurde eine Kontaktgruppe aus Beamten der fünf Ständigen Vertretungen bei der Europäischen Union eingesetzt.²⁸

Dass Fragen der Europäischen Union allerdings auch zu Spannungen innerhalb der Gruppe der nordischen Länder führen können erwies sich spätestens 1997, als Finnland für kurze Zeit aus dem Konsens der nordischen Staaten ausscherte. Angesichts der absehbaren internen Schwierigkeiten, welche der Europäischen Union gemäß den Richtlinien des Vertrages von Amsterdam aus der Erweiterung der EU erwachsen würden, schlug die Kommission vor, die Erweiterung vorerst auf sechs Staaten zu beschränken. Nach dem Vorschlag der Kommission sollte Estland als einziger der drei baltischen Staaten in der ersten Erweiterungsrunde in die EU aufgenommen werden, Finnland erklärte sich mit dieser Vorgehensweise einverstanden. Im Gegensatz dazu bestanden die restlichen nordischen Staaten auf eine gemeinsame Aufnahme aller baltischen Staaten in die Europäische Union. Nach einer gemeinsamen Initiative von Dänemark und Schweden, die auf dem Gipfel von Luxemburg 1997 präsentiert wurde, konnte der Konflikt beigelegt werden. Die Regelung sah vor, dass vorerst nur mit den von der Kommission vorgeschlagenen Staaten Beitrittsverhandlungen geführt werden sollten, zugleich aber die Unterstützung für die verbleibenden Kandidatenländer verstärkt werden sollte, zudem wurde diesen zugesagt, nach Erfüllung der für den Beitritt notwendigen Kriterien in die erste Verhandlungsrunde aufgenommen zu werden – der nordische Konsens konnte durch diesen Kompromiss wieder hergestellt werden.²⁹

²⁸ Ebd., 14

²⁹ Ebd. 17

1.3 Die Rezeption des Mythos des Nordens in Russland

Am Anfang des 19. Jahrhunderts verbreitete sich der bis dahin von Skandinavien geprägte Mythos des Nordens auch in Russland. So förderte etwa 1812 die Niederlage Napoleons im Feldzug gegen Russland das Entstehen der Metapher des Winters als „typisch russischer“ Jahreszeit. In der russischen Auslegung des Nordens wurde dieser Topos jedoch anders als in Skandinavien, wo Heldenmut und Kampf um Freiheit in der Interpretation vorherrschten, eher mit den Begriffen Winter und Kälte verbunden. Der Winter ist in diesem Zusammenhang allerdings ein positiv besetzter Begriff, in alten russischen Darstellungen wird der Winter als eine in weiß gekleidete Schneekönigin geschildert, die eine ganze Reihe von Festen mit sich bringt und die Landschaft mit ihrem Schnee in ein rein weißes und sauberes Bild verzaubert. Zudem hatte der Winter einen praktischen Vorteil: Auf den im Sommer nur schwer passierbaren Straßen wurde durch den Frost das Reisen erheblich erleichtert.³⁰ In sowjetischer Zeit wurde die Mühsal des Nordens und des Winters betont, der Kampf gegen die unwirtlichen Bedingungen des äußersten Nordens wurde zu Propagandazwecken genutzt.³¹

Dennoch unterschied sich die Rezeption des Mythos des Nordens in Russland grundlegend von der in den skandinavischen Ländern bzw. in Finnland. Russland steht demnach eher für eine Brücke zwischen der lateinisch geprägten und der orthodox geprägten Kultur, wie dies auch im Staatswappen in Form des doppelköpfigen Adlers zum Ausdruck kommt, auch der in der russischen Geschichte andauernde Konflikt zwischen den nach Westeuropa orientierten und den slawophilen Kreisen spiegelt diese Position zwischen den Kulturkreisen wieder. Der Norden hat in diesem Spannungsfeld eine gesonderte Rolle:

³⁰ Riitta Pyykkö, The North in Russian Cultural Tradition, in: Hiski Haukkala (Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working Paper No. 4, Jean Monnet Unit, University of Turku, 73

³¹ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 26

„The idea of the North has been there, mostly in the form of an alternative Russia, a rather spiritual one, that has offered at times refuge from the propriety politics of Moscow or St. Petersburg [...] The northern Russian side-show has never aspired for the national scene, or indeed political power, but remained ideal indicating what Russia could have been, but never was.“³²

In der Folge wurde der Norden vor allem als Objekt der russischen Politik ohne subjektive, eigene Interessen betrachtet. Dementsprechend wurde die wirtschaftliche Ausbeutung und die militärische Nutzung des Nordens ohne Rücksichtnahme auf eine nachhaltige Entwicklung der Region oder die Bedürfnisse der dort ansässigen Bevölkerung durchgeführt. In Russland bzw. der Sowjetunion war der Umgang mit den nördlichen Regionen grundsätzlich von denen Skandinaviens oder Kanadas verschieden und dementsprechend konnte der Norden des Landes nicht jene Bedeutung gewinnen, die er für andere Nationen einnehmen konnte.³³

1.4 Die Rezeption des Mythos des Nordens in Finnland

Finnland stand seit seiner Unabhängigkeit nach dem Ersten Weltkrieg zwischen den skandinavischen und den baltischen Staaten und ihren jeweiligen Versuchen der regionalen Integration. In der Selbstdarstellung als „Frontstaat“ gegen die Sowjetunion war der finnische Diskurs ähnlich dem der drei baltischen Staaten, zugleich war Finnland in seiner gesamten politischen Ausrichtung aber viel mehr nach Skandinavien als nach dem Baltikum orientiert. Die sowjetische Besatzung der baltischen Staaten 1939 machte schließlich die Zusammenarbeit mit Estland,

³² Pertti Joenniemi, Alexander Sergounin, Russia and the EU's Northern Dimension, <http://www.isanet.org/archive/pj.html>, 6. Dezember 2006, 7

³³ Ebd., 8

Lettland und Litauen unmöglich und so wurde die Integration Finnlands in den skandinavischen Block unumgänglich.³⁴

Dennoch wurde Finnland aus kulturellen Gründen nicht vollständig in die Gruppe der nordischen Staaten integriert und das mag auch als Grund gesehen werden, warum Finnland nach dem Beitritt zur Europäischen Union eine eigenständige Politik des Nordens forcierte, obwohl in der Form der skandinavischen Staaten sowie in der vielfältigen Gestalt der Ostseekooperation bereits Foren für die regionale Zusammenarbeit existierten. Finnland konnte sich trotz seiner Beteiligung an der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum gerade für diese Form der Kooperation nicht sonderlich erwärmen, da im schwedischen und dänischen Diskurs über die Zusammenarbeit im Ostseeraum wird immer wieder Bezug auf geschichtlich lange zurückliegende Epochen genommen und damit indirekt auf die damals vorherrschende Rolle dieser beiden Königreiche in der Region angespielt wurde.

Ein weiterer Grund für den Sonderweg Finnlands in Nordeuropa liegt in dessen besonderer Verbindung zu Russland. Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es aus finnischer Sicht keinen Grund, Russland aus der regionalen Zusammenarbeit auszuschließen - im Gegenteil musste Finnland daran interessiert sein, aus politischen und wirtschaftlichen Gründen möglichst enge Beziehungen zu Russland zu schaffen.³⁵

Aus diesen historischen und kulturellen Gründen divergierte die Interpretation des nordischen Mythos in Finnland von der in Skandinavien, da in Finnland die Ideologie des Nordens weniger zur Abgrenzung von anderen, südlicheren Gegenden diente, sondern die Rolle der Finnen als eines Volkes von Pionieren, das in Einheit mit der menschenfeindlichen Natur stand, unterstrich. Die Natur wurde als ein Element betrachtet, das die Menschen formte und sie durch ihre Unwirtlichkeit zu Bescheidenheit und Ausdauer zwang. Die nördliche Lage des Landes wurde dadurch als ein Faktor interpretiert, der die Finnen von den ihnen benachbarten Nationen unterschied. Durch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Sprachgruppen sowie das Naheverhältnis Finnlands zu Russland bzw. der

³⁴ Marko Lehti, *Competing or Complementary Images*, 36

³⁵ Ebd., 41

Sowjetunion wurde sogar die Frage gestellt, ob Finnland ein Mitglied der nordischen Familie sei.³⁶

Ein weiteres trennendes Merkmal zwischen Finnland und den anderen nordischen Staaten war die Tatsache, dass in Finnland der Norden nicht als zivilisatorischem Gegenstück zum Rest Europas betrachtet wurde. Der Gegensatz zwischen einem demokratischen, protestantischen und fortschrittlichen Norden und einem konservativem, katholischen und kapitalistischen Europa wurde in Finnland nicht hervorgehoben, was später die Anpassung des Landes an die Mitgliedschaft in der Europäischen Union erleichtern sollte.³⁷ Da die Abgrenzung zum südlichen Europa in der finnischen Auslegung des nordischen Mythos weniger wichtig als in Skandinavien war, wurde in Finnland der Beitritt zur Europäischen Union auch als Verankerung des Landes in Westeuropa begrüßt. Durch diese Öffnung nach Europa und den gleichzeitigen Fall der Grenzen nach Osten verlor der Norden als Element der nationalen Definition an Bedeutung und machte der Sicht von Finnland als einer offenen und in die internationale Politik und Wirtschaft eingebundenen Nation Platz.³⁸

Anders als sein nordischer Nachbarstaat Schweden entschied sich Finnland für eine rasche und weitgehende Integration in der Europäischen Union. Der weitaus konstruktivere Zugang Finnlands sowie die größere Bereitschaft zur vertieften Integration (etwa durch die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und die daraus folgende Einführung der gemeinsamen Währung) wird oftmals dadurch erklärt, dass die nationale Identität Schwedens stärker ausgeprägt ist als die Finnlands. Schweden konnte im Verlauf der letzten zwei Jahrhunderte durch seine Rolle als neutraler Staat seine Identität festigen, während Finnland nach den Kriegen des zwanzigsten Jahrhunderts die Neutralität aus pragmatischen Gründen und nicht aus Überzeugung übernahm. Die aus

³⁶ Pertti Joenniemi, Finland in the new Europe: A Herderian or Hegelian Project?, in: Lene Hansne, Ole Wæver, European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic States, London, 2002, 205

³⁷ Ebd., 204

³⁸ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 28

dieser geschichtlichen Entwicklung resultierenden verschiedenen Erfahrungen führten dazu, dass Finnland zu einer vertieften und weiter gehenden Integration als Schweden bereit ist.³⁹ Gerade durch die unterschiedlich große Bereitschaft zur Integration vertiefte sich der Spalt zwischen den beiden Nachbarn Finnland und Schweden allerdings weiter. Finnland gelang es innerhalb weniger Jahre nach seinem Beitritt zur Europäischen Union, zur Kerngruppe der integrationsfreudigen Staaten zu stoßen, während Schweden in diesem Zeitraum an integrationspolitischer Bedeutung verloren hat.⁴⁰

In Finnland scheinen der Mythos des Nordens und dessen politische, soziale und mentale Folgen seit dem Ende des Kalten Krieges an Bedeutung verloren und einer neuen Interpretation Platz gemacht zu haben. Deutlich wird dies an Schlagworten wie „Norden is dead – long live the Eastwards Faced Euro-North“⁴¹. Der Norden wurde in dieser Sichtweise zu einem offenen Raum, der die Trennung zwischen Ost und West aufhebt und die Möglichkeit zu einer neuen Definition einer europäischen Identität eröffnet, die auf Gemeinsamkeiten und Zusammenarbeit begründet ist und auf die Selbstdefinition durch Abgrenzung und Verschiedenheit verzichtet.⁴²

Die finnische Initiative für eine Nördliche Dimension, die für dieses neue Denken steht, unterscheidet sich von den herkömmlichen Ansätzen der nordischen Kooperation insofern, als das ideologische und Identität stiftende Moment in den Hintergrund tritt und einem funktionalen Denken Platz macht.⁴³ Zugleich sorgt dieser neue Ansatz durch seinen inklusiven Charakter für die Einbindung des Nordens in Europa und eröffnet die

³⁹ Jennifer Novack, The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership: pushing toward or away from the European core?, Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London 2000, www.psa.ac.uk/cps/2000/Novack%20Jennifer.pdf, 7. August 2003, 17

⁴⁰ Jennifer Novack, The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership, 20

⁴¹ Pirjo Jukarainen, Norden is Dead – Long Live the Eastwards Faced Euro-North, in: Cooperation and Conflict, vol. 34 (4), 2000, 378

⁴² Christopher S. Browning, The Construction of Europe in the Northern Dimension, COPRI Working Paper 39, 2001, 6

⁴³ Pertti Joenniemi, Marko Lehti, On the encounter between the Nordic and the northern, 32

Möglichkeit einer Ausdehnung des bisher als nordisch gesehenen Gebietes.

Ein weiterer Unterschied zwischen der Idee der nordischen Zusammenarbeit und der finnischen Initiative für die Nördliche Dimension liegt in der Geschlossenheit der nordischen Idee, die nach außen klar abgegrenzt ist, während in der Nördlichen Dimension die Grenzen offen bleiben und dadurch der Initiative mehr Gestaltungsmöglichkeiten lässt.⁴⁴

Die Diskussion um die Schaffung einer Nördlichen Dimension der Europäischen Union hat dazu geführt, dass der Norden Europas, der bis zum Eintritt Schwedens und Finnlands in die Europäische Union als ein weißer Fleck auf Brüssels Landkarten galt, Konturen gewonnen hat. Die Konfiguration, die aus dieser Entwicklung entstand, geht über das seit langem gewohnte Schema einer Trennung Europas in Ost und West hinaus und bietet eine dritte Alternative. Zugleich ist diese Alternative im Vergleich zu früheren Formen der nordischen Kooperation im geographischen Sinn breiter angelegt, weniger politisch dominiert und bietet die Möglichkeit, den peripheren Norden des Kontinents an das Zentrum Europas zu binden.⁴⁵ Symptomatisch für diesen Versuch der Anbindung an Europa ist, dass gerade Finnland, das während des Kalten Krieges am Rand der westlichen Hemisphäre lag, zur treibenden Kraft der Nördlichen Dimension wurde. Zugleich zog die Lösung Finnlands aus dem nordischen Kontext und die Öffnung sowohl nach Osten wie auch nach Süden eine Erweiterung seiner Identität mit sich:

„Finland has turned in a full fledged European, Nordic identity is still there and some of the continuities – though in many cases thought as having been lost – have resurfaced to provide a cooperative substance to the country’s easternness.“⁴⁶

⁴⁴ Pertti Joenniemi, *The North Strikes Back*, 7

⁴⁵ Ebd., 7

⁴⁶ Pertti Joenniemi, *Finland in the new Europe*, 206

1.5 Baltizismus

Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts spielte die Ostsee nur eine untergeordnete Rolle in der geopolitischen Definition Nordeuropas. Die Ostsee wurde in der Mitte des 16. Jahrhunderts durch den Begriff *Dominium Maris Baltici* in die politische Rhetorik eingeführt. Der Begriff diente allerdings weniger zur geographischen oder geopolitischen Beschreibung der Region, sondern beschrieb vielmehr die Vorherrschaft im Gebiet der Ostsee. Schon ein Jahrhundert später, also etwa in der Mitte des 17. Jahrhunderts verschwand der Begriff des *Dominium Maris Baltici* schon wieder aus der Diskussion. Der Grund für dieses Verschwinden lag darin, dass Schweden, das die Vorherrschaft im Ostseeraum erringen hatte wollen und in diesem Zusammenhang den Begriff des *Dominium Maris Baltici* für seine politischen Zwecke verwendet hatte, durch den Aufstieg Russlands seine Expansion und damit seinen Anspruch auf Vorherrschaft im Ostseeraum aufgeben musste.⁴⁷ Der Begriff *Dominium Maris Baltici* wurde durch den Terminus Norden ersetzt, der Dänemark, Schweden, Polen, Preußen und das russische Reich umfasste.

Der Zerfall des zaristischen Russland und die Erlangung der Unabhängigkeit durch Finnland, Estland, Lettland und Litauen nach dem Ersten Weltkrieg änderte den regionalen Diskurs. Nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit wollte sich die Bevölkerung der genannten Länder in ihrer Eigendefinition sowohl von den bis dahin wirtschaftlich dominierenden Baltendeutschen sowie den politisch herrschenden Russen abgrenzen und fanden als gemeinsames und einigendes Element die Ostsee. Der Begriff „baltisch“ wurde von Estland, Lettland und Litauen auf alle Anrainer der Ostsee bezogen; Versuche, eine regionale Zusammenarbeit rund um die Ostsee zu etablieren, scheiterten allerdings an der mangelnden Bereitschaft der skandinavischen Staaten dazu. In der Folge wurde die Bezeichnung als baltischer Staat weder von Polen, den skandinavischen Ländern oder Finnland akzeptiert und beschränkte sich

⁴⁷ Marko Lehti, *Competing or Complementary Images*, 32

deshalb bald auf Estland, Lettland und Litauen. Das gemeinsame Schicksal, das die drei Länder in Form der sowjetischen Besatzung ereilte, stellte schlussendlich jenes Ereignis dar, das bis heute auf die drei baltischen Staaten einigend wirkt.⁴⁸

1.6 Der Ostseeraum als Zone der regionalen Zusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges

Das Ende des Kalten Krieges führte dazu, dass die jahrzehntelange Trennung Europas in „Ost“ und „West“ aufgehoben und vom neuerlichen Zusammenwachsen der Region rund um die Ostsee gesprochen wurde. Historische und kulturelle Gemeinsamkeiten der Anrainerstaaten wurden betont, durch den anfänglichen Überschwang wurde das Gefühl der Zusammengehörigkeit vielfach aber auch idealisiert.⁴⁹

Der Raum rund um die Ostsee kann etwa entlang der Sprachgrenzen nach germanischen, slawischen oder finno-ugrischen Sprachen unterteilt werden, ebenso kann man die Region nach dem katholischen, protestantischen oder orthodoxen Glauben der Bewohner differenzieren. Nach Samuel Huntington und seiner Theorie vom Kampf der Kulturen zerfällt der Ostseeraum in zwei große Zonen, die der westlichen bzw. der russisch-orthodoxen Region angehören.⁵⁰

In historischer Perspektive wurde das Gebiet um die Ostsee vor allem vom Gegensatz zwischen Deutschland und Russland geprägt, die es als zu ihrem jeweiligen „Lebensraum“ gehörend empfanden. Die 1938 erfolgte Aufteilung der Region im Ribbentrop-Molotow Pakt, nach der Finnland, die drei baltischen Republiken und Teile Polens unter die Vorherrschaft der Sowjetunion sowie der Großteil Polens an das nationalsozialistische deutsche Reich fielen, entsprach der Logik der beiden Regime. Diese Trennung in eine östliche und eine westliche Sphäre setzte sich auch

⁴⁸ Ebd., 36

⁴⁹ Jussi S. Jauhiainen, A Geopolitical View of the Baltic Sea Region , Hiski Haukkala (Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working Paper No. 4, Jean Monnet Unit, University of Turku, 60

⁵⁰ Ebd., 63

nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges fort, als das Gebiet vom Gegensatz zwischen dem Warschauer Pakt und der NATO geprägt wurde.⁵¹

Trotz all der historischen Unterschiede und geschichtlichen oder kulturellen Trennlinien kann die Ostseeregion nach vier Kriterien als zusammen gehörende Region bezeichnet werden:

- In naturräumlicher Hinsicht kann eine Ostseeregion gemäß dem Einzugsgebiet der in die Ostsee fließenden Flüsse definiert werden. Diese Region reicht von Lappland bis nach Südpolen bzw. von den norwegisch-schwedischen Gebirgszügen bis in das östliche Finnland. Das Meer selbst stellt hier die Ausgangsbasis der Zusammenarbeit dar und bezeichnenderweise begann die Kooperation im Ostseeraum in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts, als die Verschmutzung der Ostsee beunruhigende Ausmaße annahm.
- In sozialer und kultureller Hinsicht kann von einer Region gesprochen werden, die aufgrund der vielfältigen historischen Verbindungen entstand (etwa durch die 1397 geschlossene Union von Kalmar, die Dänemark, Schweden und Norwegen bis 1523 vereinte oder durch das expansive Schweden, das zum Zeitpunkt seiner größten Ausdehnung im 17. Jahrhundert große Teile der Ostsee beherrschte). Allerdings variiert die Art und Weise der Erinnerung: Deutschland erinnert sich gerne an die Hansezeit, die Schweden an die Phase der schwedischen Dominanz. Gemeinsam ist diesen beiden Sichtweisen, dass die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erzwungene Trennung der Region als eine Unterbrechung dieser gemeinsamen Geschichte gilt, an

⁵¹ Ebd., 52

die erst in den 1990ern wieder angeknüpft werden konnte.⁵²

- In wirtschaftlicher Hinsicht können Regionen etwa nach dem internen Geschäftsverkehr bemessen werden, was durch den intensiven Handel zwischen den Anrainerstaaten auch auf die Ostsee zutrifft.
- Aus politischer Sicht gehören neun Staaten zur Ostseeregion (Deutschland, Dänemark, Schweden, Finnland, Russland, Estland, Lettland, Litauen, Polen). Neben diesen souveränen Staaten gibt es eine Reihe von regionalen oder lokalen Kooperationsforen, die ebenfalls ein politisches Zusammengehörigkeitsgefühl der Teilnehmenden schaffen.⁵³

⁵² Nikolaus Werz, Der Ostseeraum – eine Modellregion im Nordosten Europas?
http://www.wiwi.uni-rostock.de/~pdreg/download/Ostsee_Modellregion_Schenker.pdf, 12. Dezember 2006, o.S.

⁵³ Einteilung nach Jussi S. Jauhiainen, A Geopolitical View of the Baltic Sea Region, 63

2 Finnland und die Europäische Union

In dem bereits dargestellten kulturellen Konzept des Nordens stellt Finnland in vielerlei Hinsicht einen Sonderfall dar: Geographisch gesehen liegt es im Norden Europas, gehört im geographischen Sinn aber nicht zu Skandinavien, denn dieses besteht aus der Halbinsel, die von den Staaten Schweden und Norwegen eingenommen wird. Politisch betrachtet gehört Finnland zu den nordischen Ländern, in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurde es jedoch oft als baltischer Staat gesehen; Balten im eigentlichen Sinne sind aber lediglich die Litauer und Letten.⁵⁴ Im Folgenden soll die historische Entwicklung des Landes dargestellt werden, wobei auf die besondere Rolle Finnlands im Norden Europas eingegangen werden soll.

2.1 Das Werden des finnischen Staates

Im Rahmen der napoleonischen Kriege wurde 1807 das Gebiet des heutigen Finnland, das bis dahin zu Schweden gehörte, nach einem Abkommen zwischen Napoleon und Zar Alexander II. von russischen Truppen besetzt, 1809 verzichtete Schweden im Frieden von Frederikshamm auf das Gebiet. Finnland wurde in den Rang eines autonomen Großherzogtums innerhalb des russischen Reiches erhoben und abgesehen von der Verteidigungs- und Außenpolitik erhielt Finnland einen autonomen Status, konnte also sein eigenes Rechtssystem und seine eigene Verwaltung behalten.⁵⁵ Zar Alexander I. trat im frühen 19. Jahrhundert für die Stärkung und Förderung des finnischen Nationalbewusstseins ein. Er wollte dadurch die lange im schwedischen Königreich gelebt habenden Finnen von ihrem früheren Staat lösen, zudem erhoffte er sich, dass Finnland als Schnittstelle zu Westeuropa

⁵⁴ Dänemark und Island gehören geographisch gesehen nicht zu Skandinavien, werden wegen der sprachlichen Verwandtschaft zu Schweden und Norwegen oftmals als Teil Skandinaviens betrachtet, Anm. d. Verf.

⁵⁵ Günther Stöckl, Russische Geschichte, Stuttgart 1990, 446

dienen und wirtschaftliche und kulturelle Impulse für Russland geben würde.⁵⁶

Trotz der vom Zaren unterstützten Lösung der Finnen von Schweden waren es gerade großteils schwedischsprachige finnische Intellektuelle, die erheblich zum Entstehen einer nationalen finnischen Identität beitrugen; so schuf etwa der aus einer schwedischsprachigen Familie stammende Arzt Elias Lönnrot durch die Edition von Gedichten aus Karelien das finnische Nationalepos Kalevala.⁵⁷

Durch die gute wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes entstand ein Bürgertum, das zwar die Idee der Nationswerdung vorantrieb, zugleich aber in dem Bewusstsein, dass der Versuch der Unabhängigkeitserklärung erfolglos bleiben würde, politisch loyal zu Russland blieb – die Nationswerdung vollzog sich daher im Unterschied zu vielen anderen Fällen ohne Gewalt. Die junge Nation fand in kulturellen und wirtschaftlichen Errungenschaften ihren Ausdruck, ihr Ziel war, fortschrittlicher und westlicher als der Rest von Russland zu sein.⁵⁸

Erst nach den von der Oktoberrevolution verursachten Umwälzungen konnte Finnland am 6. Dezember 1917 seine Unabhängigkeit erklären, allerdings waren zu dieser Zeit noch 40.000 russische Soldaten auf finnischem Gebiet stationiert. Die neuen kommunistischen Machthaber in Russland nutzten diese Truppen, um in Finnland einen Bürgerkrieg zwischen kommunistischen und bürgerlichen Gruppen zu entfesseln. Die Kämpfe gingen zwar schon nach einem halben Jahr im Mai 1918 zu Ende, hatten aber 30.000 Tote gefordert.⁵⁹

Nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit versuchte Finnland, die neu gewonnene Selbständigkeit abzusichern und bemühte sich um ein Abkommen mit Polen, Estland und Lettland, das jedoch nicht zustande kam. Das Verhältnis zu Schweden war zwiespältig: Schweden hatte 1918 versucht, die Åland-Inseln von Finnland zu gewinnen und sogar ein Expeditionskorps auf die Inselgruppe geschickt, fünf Jahre später wurde

⁵⁶ Pertti Joenniemi, *Finland in the new Europe*, 193

⁵⁷ Jennifer Novack, *The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership*, 8

⁵⁸ Pertti Joenniemi, *Finland in the new Europe*, 194

⁵⁹ Max Jakobson, *Finnland im neuen Europa*, Berlin 1999, 26

jedoch von schwedischer Seite ein Verteidigungsbündnis zwischen den beiden Staaten vorgeschlagen.⁶⁰

Die Beziehungen zur Sowjetunion blieben nach der Loslösung Finnlands getrübt, mehrere Anläufe zu einem bilateralen Vertragswerk, das die Beziehungen zwischen den beiden Staaten regeln sollte, konnten nicht in die Tat umgesetzt werden. Angesichts dieser Lage blieben Finnland als einzige Alternativen die Bündnisfreiheit und die Mitgliedschaft im Völkerbund.⁶¹

In Finnland selbst existierten nach der Erlangung der Unabhängigkeit von Russland zwei Strömungen: während die eine Finnland vor allem durch seine Grenze zur Sowjetunion definierte und damit eine enge Verbindung zu den baltischen Staaten herstellte, versuchte eine andere Strömung, Finnland in der Gruppe der skandinavischen Staaten zu positionieren. Die Zwischenkriegszeit war geprägt von diesem Widerspruch zwischen dem Wunsch nach Integration in die Gruppe der nordischen Staaten und dem Selbstbild eines Landes, das dem Gürtel der Staaten zwischen Mitteleuropa und der Sowjetunion angehört und dadurch eine Art von Frontstellung gegen den Kommunismus innehat.⁶²

Nach der Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion mussten die engen Verbindungen Finnlands zu diesen Ländern abgebrochen werden, am grundsätzlichen Dilemma der außenpolitischen Orientierung Finnlands änderte sich jedoch nichts. Finnland versuchte immer wieder, sich in Skandinavien zu integrieren, was jedoch nie zur Gänze gelang, denn während in Skandinavien vor allem die Unterschiede zum Rest Europas betont wurden, hob Finnland weiterhin seine Rolle als Grenzstaat zur Sowjetunion hervor. Dennoch blieben die engen Beziehungen zwischen Finnland und seinen skandinavischen Nachbarn das

⁶⁰ Seppo Hentilä, Von der Erringung der Selbständigkeit bis zum Fortsetzungskrieg 1917-1944, in: Osmo Jussila, Seppo Hentilä, Jukka Nevakivi, Vom Großfürstentum zur Europäischen Union: Politische Geschichte Finnlands seit 1809, Berlin 1999, 161

⁶¹ Ebd., 162

⁶² Marko Lehti, Competing or Complementary Images, 37

bedeutendste Mittel, um die Zugehörigkeit Finnlands zur westlichen Welt zu unterstreichen.⁶³

2.2 Finnland nach dem Zweiten Weltkrieg

Der 1932 unterzeichnete Nichtangriffspakt zwischen Finnland und der Sowjetunion hinderte letztere nicht daran, im November 1939 in Finnland einzumarschieren, schon kurz zuvor war im Abkommen zwischen Ribbentrop und Molotow Finnland der sowjetischen Einflussosphäre zugeschlagen worden. Die Sowjetunion wurde von der Internationalen Gemeinschaft als Aggressor gebrandmarkt und aus dem Völkerbund ausgeschlossen. Wegen der unerwartet starken finnischen Verteidigung wurde schon im folgenden Frühjahr ein Waffenstillstand geschlossen und angesichts der vehementen internationalen Reaktionen auf den Einmarsch erschien es Stalin angebracht, auf die vollständige Sowjetisierung Finnlands zu verzichten und sich mit Gebietsgewinnen zu begnügen.⁶⁴

1941 brach der Krieg zwischen Finnland und der Sowjetunion neuerlich aus und obwohl er mit einem Waffenstillstand der beiden Staaten bereits 1944 beendet wurde, dauerten die Kampfhandlungen auf finnischem Gebiet bis 1945 an, da deutsche Truppen weiterhin in Lappland operierten.⁶⁵ Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges versuchte Stalin, Finnland in das mit allen Nachbarstaaten der UdSSR aufgebaute Bündnissystem zu integrieren. Der 1948 zwischen Finnland und der Sowjetunion unterzeichnete Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand garantierte zwar die finnische Souveränität, band das Land aber auch an die Sowjetunion.⁶⁶

Finnland selbst definierte sich in dieser Phase als eines der nordischen Länder und als Teil des westlichen Kulturkreises, akzeptierte zugleich aber die Großmachtstellung seines Nachbarn und die daraus

⁶³ Ebd., 37

⁶⁴ Günther Stöckl, Russische Geschichte, Stuttgart 1990, 750

⁶⁵ Pertti Pesonen, Politics in Finland, New York, 2000, 7

⁶⁶ Ebd., 11

resultierenden politischen Realitäten. Seitens der Sowjetunion wurde die finnische Neutralität jedoch nicht explizit anerkannt, was die Glaubwürdigkeit der finnischen Neutralität im Westen verringerte.⁶⁷

Um seine Stellung als neutraler Staat abzusichern, trat Finnland sehr engagiert in der UNO auf. Zudem nützte die finnische Regierung den sowjetischen Vorschlag, eine Konferenz über Sicherheit in Europa abzuhalten und bot Helsinki als Tagungsort an. Mit der Annahme der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Sommer 1975 wurde die Nachkriegsordnung in einem internationalen Vertragswerk festgeschrieben und die finnische Neutralität dadurch abgesichert.⁶⁸

2.3 Der Begriff der „Finnlandisierung“

Die Neutralität Finnlands, die durch die enge Anbindung des Landes an die Sowjetunion eine besondere Prägung erfahren hat, wurde seit der Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts von westlichen, vor allem westdeutschen Politikern und Journalisten als „Finnlandisierung“ bezeichnet. Der Begriff Finnlandisierung wurde bald zu einem festen Bestandteil des Vokabulars der internationalen Beziehungen und beschrieb die Einschränkung oder den gänzlichen Verlust der außenpolitischen Handlungsfreiheit eines Landes durch die Anerkennung sowjetischer Interessen.⁶⁹

Die Finnlandisierung bestimmte aber nicht nur die Außenpolitik Finnlands, sondern wirkte auch nach innen: im Rahmen der besonderen Rücksichtnahme auf die Sowjetunion wurde auch auf die finnischen Medien eingewirkt, mögliche Provokationen der UdSSR zu unterlassen, weiters wurde auch in den wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen

⁶⁷ Mirka Annika Vuollo, Der Wandel der finnischen Neutralitätspolitik: Außen-, sicherheits- und integrationspolitische Tendenzen 1970-1995, Kölner Arbeiten zu Internationalen Politik, Band 4, Köln 1996, 24

⁶⁸ Max Jakobson, Finnland im neuen Europa, 79

⁶⁹ Burkhard Aufermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges, in: Zeitgeschichte 26 (1999), 348

auf die Bedürfnisse und Interessen der Sowjetunion Rücksicht genommen.⁷⁰

Unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war die finnische Politik vor allem an der Stabilisierung der Beziehungen zur UdSSR interessiert, andere internationale Aspekte waren zweitrangig. Das bedeutendste Ziel der finnischen Außenpolitik, nämlich die Stärkung und Anerkennung der Neutralität durch die internationale Gemeinschaft konnte nur gelingen, wenn die sowjetische Regierung genug Vertrauen in die finnische Außenpolitik hatte, um den dafür notwendigen Spielraum zu gewähren. Das Hauptziel der finnischen Politik war daher, keinerlei Differenzen im Verhältnis zur UdSSR zuzulassen, aus diesem Grund verzichtete Finnland auf Wiederaufbauhilfe aus dem Marshall-Plan.⁷¹ In diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache zu sehen, dass Finnland als erstes kapitalistisches Land ein Netz von handelspolitischen Verträgen mit den Staaten des Ostblocks unterzeichnete.⁷² Auch die Integration Finnlands in regionale Organisationen wurde durch die Rücksichtnahme auf die Sowjetunion beeinträchtigt: als Finnland drei Jahre nach dessen Gründung im Jahre 1955 dem Nordischen Rat beitrug, geschah dies unter dem Vorbehalt, dass die Mitgliedschaft keinerlei Angelegenheiten der Sicherheitspolitik oder der Beziehungen zwischen den Supermächten beinhalten würde.⁷³

Obwohl die Anlehnung an Moskau die Integration Finnlands in westeuropäische Strukturen weitgehend blockierte, wurde Finnland 1961 assoziiertes Mitglied der EFTA. Die volle Mitgliedschaft in der EFTA konnte erst 1986 erreicht werden, und erst durch die Umwälzungen des Jahres 1989 konnte Finnland dem Europarat beitreten.⁷⁴

⁷⁰ Mikko Majander, The paradoxes of Finlandization, in: Northern Dimensions - The Yearbook of Finnish Foreign Policy 1999, 87

⁷¹ Teija Tiilikainen, Finland and the European Union: How the Finns Became Satisfied Citizens of the European Union, Contemporary Political Studies 1996, Volume 2, 144

⁷² Burkhard Auffermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel?, 358

⁷³ Teija Tiilikainen, Finland and the European Union, 144

⁷⁴ Heino Nyyssönen, Cheaper Eggs, Security or Other Experiences? The EU in Finnish Politics in the 1990's, in: Jarosław Jańczak, Tomasz R. Szymczyński, The Experiences of the 1995 Enlargement - Sweden, Finland and Austria in the European Union, Berlin 2003, 11

Die Beziehungen zum Vorläufer der Europäischen Union, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), wurden in den frühen 1970ern intensiviert, als ein Freihandelsabkommen zwischen Finnland und der EWG abgeschlossen wurde. Eine Vollmitgliedschaft wurde zu diesem Zeitpunkt von keinem einzigen finnischen Politiker vorgeschlagen, da dies als mit der finnischen Neutralität unvereinbar gesehen wurde. Es wurde sogar der Abschluss des Freihandelsabkommens von linken Parteien, aber auch von Teilen der damals dominierenden Bauernpartei (der auch der damalige Präsident Finnlands, Urho Kekkonen, angehörte) aus diesem Grund kritisiert. Nach dem Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG wurden als Konsequenz der finnischen Neutralitätspolitik der Sowjetunion dieselben Handelsprivilegien eingeräumt.⁷⁵

Trotz der internationalen Kritik wurde diese „Finnlandisierung“ in Finnland selbst jedoch derart gesehen, dass nur durch die Zurückhaltung der finnischen Politik gegenüber der Sowjetunion die Integrität Finnlands gesichert werden könne. Angesichts der zwischen den beiden Nachbarn bestehenden Unterschiede schien dies der einzige Weg, um das Fortbestehen des finnischen Staates zu sichern.⁷⁶ Dementsprechend stimmte auch die öffentliche Meinung mit dieser Politik überein: Als 1983 der Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand um weitere 20 Jahre verlängert wurde, konnte sich der finnische Präsident nicht nur auf den diesbezüglichen innenpolitischen Konsens verlassen, auch 80% der finnischen Bevölkerung bewerteten den Vertrag positiv, nur 4% negativ.⁷⁷

Ein letztes Mal kam die traditionelle Zurückhaltung der finnischen Politik im August 1991 anlässlich des Putsches in Moskau zum Ausdruck. Von der finnischen Regierung wurde festgehalten, dass es sich um eine interne Angelegenheit der Sowjetunion handelte⁷⁸, durch den überraschenden und schnellen Zerfall der UdSSR wurde der Vertrag über

⁷⁵ Teija Tiilikainen, Finland and the European Union, 145

⁷⁶ Max Jakobson, Finnland im neuen Europa, 82

⁷⁷ Burkhard Auffermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel?, 367

⁷⁸ Ebd. 367

Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand jedoch schon bald darauf außer Kraft gesetzt.

2.4 Die Neuorientierung der finnischen Außenpolitik

Obwohl die finnische Politik wegen der Anlehnung an die Sowjetunion bis zum Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) nie in Erwägung zog, zeigte die Ausrichtung der finnischen Wirtschaft bereits zu dieser Zeit eine starke Orientierung nach Westeuropa: Zwischen 1985 und 1990 versechsfachten sich die finnischen Investitionen in Mitgliedstaaten der EG von 2,18 auf 12,47 Milliarden Finnmark, zugleich stiegen die Investitionen aus Mitgliedsländern der EG in Finnland im gleichen Zeitraum von 0,86 auf 6,52 Milliarden Finnmark.⁷⁹ Angesichts dieser sich intensivierenden wirtschaftlichen Beziehungen waren es Vertreter der finnischen Wirtschaft und Industrie, die als erste eine engere Anbindung des Landes an die Europäische Gemeinschaft forderten.

Die finnische Politik blieb trotz des großen Engagements der Wirtschaft in Westeuropa weiterhin auf ihrem Kurs der erzwungenen Rücksichtnahme gegenüber der Sowjetunion. Der für viele überraschend erfolgte Zusammenbruch der gewohnten europäischen Ordnung im Jahr 1989 hatte unmittelbare Auswirkungen auf die politische Situation Finnlands: die bis dahin gültige Neutralitätspolitik musste im Licht der neuen Entwicklungen überdacht werden, denn das Streben der baltischen Völker nach Unabhängigkeit und der sich ankündigende Zerfall der Sowjetunion stellte Finnland vor eine gänzlich neue Situation. Ironischerweise war es gerade in dieser Phase des Wandels, dass durch Michael Gorbatschow erstmals die finnische Neutralität durch die Sowjetunion anerkannt wurde.⁸⁰

⁷⁹ Tapio Raunio, Matti Wiberg, The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System, ZEI Discussion Paper 89/2001, 5

⁸⁰ Esko Antola, From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990s, in: Northern Dimension – The Yearbook of Finnish Foreign Policy 1999, Helsinki 1999, 5

Ein weiteres Ereignis, das tiefgehende Auswirkungen auf die finnische Außenpolitik hatte, war die Wiedervereinigung Deutschlands. Sowohl der finnische Friedensvertrag von Paris (1947) wie auch der oben genannte Vertrag mit der Sowjetunion aus dem Jahr 1948 hatten direkt auf die Lage im getrennten Deutschland Bezug genommen. Finnland distanzierte sich von der Nachkriegsordnung in Europa, indem es mit Hinblick auf deren verloren gegangene Relevanz 1990 den Friedensvertrag von Paris kündigte.⁸¹

Dass die Änderungen auf der politischen Landkarte sehr überraschend kamen, beweist eine Entscheidung des finnischen Staatspräsidenten Koivisto aus dem Jahr 1990: Als oberste Priorität der finnischen Außenpolitik wurde noch in diesem Jahr die Beziehung des Landes zur UdSSR genannt, an zweiter Stelle stand das Verhältnis zur damaligen Führung in Moskau, an dritter Stelle die Beziehungen zu Estland und lediglich an vierter Stelle kam als erster Punkt ohne Bezug auf die Sowjetunion die Darstellung Finnlands in westlichen Staaten.⁸²

1991 ersuchte Präsident Koivisto die Sowjetunion, angesichts der tiefgehenden Änderungen auf dem europäischen Kontinent um eine Revision des Vertrages von 1948, was allerdings durch den Zerfall der Sowjetunion nicht mehr geschehen konnte.

Mit dem Fall der Eisernen Vorhangs und der Auflösung des übermächtigen Nachbarn begann eine Phase der Neuorientierung der finnischen Außenpolitik, die mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft enden sollte. Entscheidend bei diesem Prozess waren zwei Aspekte: Zum einen das Beitrittsansuchen der ebenfalls neutralen Staaten Österreich und Schweden (wobei das Ansuchen des Nachbarlandes und langjährigen Partners Schweden bedeutend mehr Gewicht hatte), zum anderen der Putschversuch im August 1991 in Moskau und die darauf folgenden Auflösung der Sowjetunion.

Seit Ende des Jahres 1990 setzte sich der Großteil der politischen Parteien Schwedens für den Beitritt des Landes zur Europäischen Gemeinschaft ein. Finnland konnte sich der von Schweden ausgehenden

⁸¹ Ebd., 5

⁸² Zitiert in: Heino Nyysönen, *Cheaper Eggs, Security or Other Experiences?*, 12

Dynamik zwar nicht entziehen, betonte aber immer wieder seine Eigenständigkeit in europapolitischen Fragen, ein verklausulierter Hinweis darauf, dass Finnland in seiner Außenpolitik weiterhin Rücksicht auf die Sowjetunion nehmen musste. Trotz der engen nordischen Zusammenarbeit sorgte im Oktober 1990 der Vorschlag des schwedischen Außenministers, einen gemeinsamen Antrag aller skandinavischen Staaten auf Beitritt zur EG einzureichen, für Verstimmung. Finnland fühlte sich durch den nicht abgesprochenen Vorschlag brüskiert, Präsident Koivisto sprach sogar davon, dass Finnland auf diese Weise von Schweden bereits mehrere Male gedemütigt worden sei.⁸³

Dennoch zeichnete sich eine Neuorientierung der finnischen Außenpolitik ab, die Forderung der Wirtschaft nach einer stärkeren Orientierung nach Westen hatte auch Auswirkungen auf die finnischen Parteien, die sich in dieser Frage positionieren mussten: Die rechte Nationale Koalition, die Partei der in Finnland lebenden Schweden sowie die Sozialdemokraten unterstützten die Neuorientierung der Außenpolitik, lediglich die extreme Linke lehnte einen möglichen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft kategorisch ab. Die dominierende Bauernpartei zeigte sich in dieser Frage abwartend, hatte sie doch ihren größten Rückhalt unter der ländlichen Bevölkerung, die einem Beitritt skeptisch gegenüber stand.

Nach den finnischen Parlamentswahlen im März 1991 und dem darauf folgenden Regierungswechsel zeichneten sich jedoch eine Abkehr von der bisherigen Neutralitätspolitik und eine Neuorientierung der Außenpolitik ab. Der damalige Außenminister Väyrynen schloss einen Beitritt Finnlands zur Europäischen Gemeinschaft zwar nicht mehr aus, trat jedoch für die Schaffung einer nordischen Wirtschaftsorganisation ein, die geschlossen der EG beitreten sollte.⁸⁴

In der zweiten Hälfte des Jahres 1991 vollzog sich endgültig die Wende in der Frage nach der europapolitischen Ausrichtung des Landes. Das Ereignis, das die Entscheidung in dieser Frage brachte, war der im August

⁸³ Zitiert bei Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, 136

⁸⁴ Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, Opladen 2000, 137

1991 gescheiterte Putsch in Moskau, der zur weiteren Schwächung der Sowjetunion führte und damit die Bindung Finnlands an den großen Nachbarn lockerte. Bereits im September 1991 nannte der finnische Außenminister den Freundschafts- und Beistandsvertrag, der jahrzehntelang die außenpolitische Ausrichtung des Landes bestimmt hatte, überholt. Zugleich trugen auch Signale aus der EG zum Meinungswandel bei, finnischen Politikern wurde bei verschiedenen Gelegenheiten von Politikern aus Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bedeutet, dass die Mitgliedschaft des Landes in der EG willkommen geheißen würde.⁸⁵

Das schnelle Einschwenken Finnlands auf den ursprünglich von Schweden initiierten Integrationskurs zeigte die weiterhin existierende enge Verbundenheit der beiden Länder, vor allem in internationalen Fragen. Zudem war Finnland aus wirtschaftspolitischen Gründen unter Druck: Da die schwedische und die finnische Industrie sowohl in den Produktionssparten wie auch in den Absatzmärkten ähnlich ausgerichtet sind, hätte der Beitritt Schwedens zur Europäischen Gemeinschaft für Finnland beträchtliche wirtschaftliche Nachteile auf den Absatzmärkten Westeuropas mit sich gebracht.⁸⁶

In einem Bericht der Regierung vom Jänner 1992 an das Parlament wurden drei wesentlich Gründe für die grundlegende Neuorientierung der finnischen Außenpolitik angeführt:

- Die finnische Neutralität, die durch den Kalten Krieg geprägt war, sollte nach dessen Ende neu betrachtet werden;
- Angesichts der Beitrittsanträge Österreichs und Schwedens sollte sich Finnland ebenfalls um Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaft bemühen;
- Das dritte Argument der Regierung für den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft war, dass die im Entstehen begriffene Europäische Union Finnland einen passenden

⁸⁵ Ebd., 141

⁸⁶ Ebd., 142

Rahmen zur Umsetzung seiner Interessen bieten würde. In diesem Zusammenhang zeigte sich die Regierung optimistisch, dass die durch den Beitritt zu erwartende Einschränkung der Handlungsfreiheit Finnland nicht an der Umsetzung seiner außen- und sicherheitspolitischen Ziele hindern würde.⁸⁷

Dem letzten Punkt lag die Überlegung zu Grunde, dass Finnland als Mitglied der Europäischen Union aktiv auf deren Außenbeziehungen Einfluss nehmen und in deren Politik gegenüber Russland mitbestimmen könnte. Ziel der damaligen finnischen Politik in diesem Zusammenhang war, einen möglichen Konflikt zwischen der EU und Russland zu verhindern und Russland in einer noch zu bestimmenden Weise an die Union zu binden.⁸⁸ Zugleich versuchte Finnland, sich durch den Beitritt zur Europäischen Union von der politischen Peripherie des Kontinents zu lösen und in das Zentrum zu rücken:

„The aim has mostly been articulated as one of counteracting marginality – or to put it differently, using the option of combining the peripheral with centrality once the opportunity emerges – and increasing Finland’s own centrality to the extent that is possible for a small country located at the fringes of Europe. It has been thought that Finland should be where decisions are made.“⁸⁹

In außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht erschien die Europäische Union ein geeigneter Rahmen, um finnische Interessen zu befriedigen:

⁸⁷ Finland and Membership in the EC. A Report by the Council of State to the Parliament, zitiert in: Esko Antola, From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990s, in: Northern Dimension – The Yearbook of the Finnish Institute for International Affairs 1999, Helsinki 1999, 6

⁸⁸ Tomas Forsberg, Hanna Ojanen, Finland’s New Policy: Using the EU for Stability in the North, in: Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000, 114

⁸⁹ Pertti Joenniemi, Finland in the new Europe, 185

- nach Vorstellung Finnlands war die Europäische Union das geeignete Forum, um Fragen der soft security⁹⁰ in Angriff zu nehmen. Die Einbindung der Europäischen Union und ihrer vielfältigen Erfahrungen und Möglichkeiten auf diesem Gebiet war aus finnischer Sicht umso bedeutender, als die EU über mehr finanzielle Möglichkeiten als Finnland verfügt. Zudem würde die EU ihr großes politisches Gewicht in Verhandlungen mit Russland einbringen, wodurch Fortschritte als möglich erschienen, die Finnland auf bilateraler Ebene nicht erreichen würde.
- Durch den Beitritt zur Europäischen Union würde Finnland aus der russischen Einflussphäre kommen und sich in Westeuropa verankern. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union würde durch die Einbindung aller Mitgliedstaaten der Union, darunter auch von Finnland selbst, ein neuerliches Entstehen der traditionellen Großmachtpolitik, unter der Finnland lange gelitten hatte, verhindern.
- Aus finnischer Sicht war die Europäische Union ein optimaler Akteur in außenpolitischen Verhandlungen, da sie von russischer Seite nicht als Bedrohung der eigenen Sicherheit wahrgenommen wurde.⁹¹

Dass sicherheitspolitische Motive im weitesten Sinne eine bedeutende Rolle in der Hinwendung Finnlands zur Europäischen Gemeinschaft spielten, unterstrich auch der damalige finnische Präsident Koivisto:

⁹⁰ Zur Definition des Begriffes soft security s. Kapitel 6

⁹¹ Tomas Forsberg, Hanna Ojanen, Finland's New Policy, 116

„Security policy reasons were in my opinion the consideration which most strongly favoured our joining the EC. Economic reasons were secondary matters.“⁹²

Dementsprechend sprach sich Koivisto im Februar 1992 in einer Rede anlässlich der Eröffnung des Parlaments für den Beitritt zur EG aus⁹³, dieser Schritt wurde im März 1992 vom finnischen Parlament unterstützt: 133 Abgeordnete waren für die Aufnahme von Verhandlungen, 60 sprachen sich gegen diesen Schritt aus.⁹⁴ Noch im gleichen Monat kündigte Präsident Koivisto, der noch 1990 die Aufrechterhaltung der besonderen Beziehungen zur UdSSR als Priorität sah, in einer Rede in Brügge an, dass Finnland anders als Schweden bereit sei, den Vertrag von Maastricht zur Gänze zu übernehmen⁹⁵ – die völlige Umorientierung der finnischen Politik innerhalb von nur zwei Jahren wurde damit abgeschlossen. In dieser Phase der Umorientierung nach Westen wurde allerdings Wert darauf gelegt, die guten Beziehungen nach Osten nicht zu vernachlässigen. Finnlands Versuch, sich in dieser Periode als Mittler zwischen Ost und West zu positionieren wird auch dadurch verdeutlicht, dass Finnland das Angebot, der NATO beizutreten, nicht angenommen hat.⁹⁶

Neben den außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen musste sich Finnland auch in wirtschaftlicher Hinsicht neu orientieren. Der Handel mit der Sowjetunion hatte noch Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts fast ein Viertel der gesamten finnischen Exporte ausgemacht, brach jedoch innerhalb kürzester Zeit zusammen und 1991 entfielen nur noch 5% der finnischen Ausfuhren auf seinen östlichen Nachbarn. In einem ähnlichen Ausmaß verringerten sich auch die Importe aus der Sowjetunion, die bis

⁹² Zitiert in Tapani Vaahtoranta, Finland's Non-Alignment in Post-Cold War Europe, in: Northern Dimensions – the Yearbook of Finnish Foreign Policy 1998, 7

⁹³ laut finnischer Verfassung leitet der Präsident die Außenpolitik, durch die Erklärung Koivistos war das künftige Vorgehen bestimmt, s. Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, 141

⁹⁴ Paul Luif, On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union, Wien 1995, 230

⁹⁵ Pertti Joenniemi, Finland in the new Europe, 183

⁹⁶ Ebd., 185

dahin für günstigen Nachschub an Rohstoffen gesorgt hatten.⁹⁷ Durch den daraus resultierenden beträchtlichen Rückgang in Produktion und Handel sah sich Finnland gezwungen, Zugang zum entstehenden europäischen Binnenmarkt zu suchen.⁹⁸

Obwohl also in sicherheitspolitischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht vieles für einen Beitritt Finnlands zur Europäischen Gemeinschaft sprach, gestaltete sich die Meinungsbildung über den Beitritt schwierig: Während die Regierung und die finnische Industrie davon ausgingen, dass der Beitritt positive Folgen für die finnische Wirtschaft und Politik hätte, galten die größten Sorgen der Bevölkerung dem befürchteten Abbau des Sozialstaates sowie dem möglich erscheinenden Niedergang der Landwirtschaft. Durch die geographische Lage des Landes und die ungünstigen klimatischen Bedingungen ist das Produktivitätsniveau der finnischen Landwirtschaft bedeutend niedriger als im Rest der Europäischen Union. Die Bevölkerung der ländlichen Regionen fürchtete daher, dass eine mögliche Strukturanpassung zu erheblichen Einkommensverlusten führen würde.⁹⁹ Diese Ängste sollten jedoch durch ein spezielles Förderprogramm der Europäischen Union für Bauern im hohen Norden, das die finnische und schwedische Regierung in den Beitrittsverhandlungen durchsetzen konnte, gemindert werden.¹⁰⁰

2.5 Die Verhandlungen über den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union

Die Verhandlungen über Finnlands Beitritt zur Europäischen Union verliefen ohne größere Probleme und einige strittige Fragen konnten bereits in der Anfangsphase gelöst werden. Von Seiten der EU gab es Lob für die zielorientierte Verhandlungsweise der finnischen Vertreter, ebenso

⁹⁷ Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, 106

⁹⁸ Pertti Joenniemi, Finland in the new Europe, 188

⁹⁹ Den Befürchtungen der Landwirte stand jedoch die Hoffnung der Verbraucher entgegen, durch den Beitritt zur Europäischen Union in den Genuss niedriger Lebensmittelpreise zu kommen, s. Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, 116

¹⁰⁰ Heino Nyysönen, Cheaper Eggs, Security or Other Experiences?, 15

wurde deren lösungsorientierte Bearbeitung von Problemfällen hervorgehoben.¹⁰¹

Der bedeutendste Schritt in den Verhandlungen war allerdings das Angebot der Europäischen Union, eine auf die besonderen Bedürfnisse Skandinaviens zugeschnittenen strukturpolitische Kategorie einzuführen („Ziel-6 Regionen“). Im Rahmen dieser Maßnahme sollten Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von unter 8 Einwohnern pro Quadratkilometer gefördert werden.¹⁰² Neben Lappland wurden die Provinzen Kainuu, Pohjois-Karjala und Etelä-Savo mit insgesamt 651.000 Einwohnern vollständig als Ziel-6 Gebiete definiert, zudem wurden mehrere Regionen teilweise im Rahmen dieses Programms gefördert.¹⁰³ Obwohl 56% der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den Genuss dieser speziellen Förderung kommen sollten und die Europäische Kommission weitere zwei Milliarden Finnmark für die Anpassung der finnischen Landwirtschaft an die Gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft in Aussicht stellte, sprach sich die Interessensvertretung der finnischen Landwirte weiterhin gegen den Beitritt zur EG aus.¹⁰⁴

Abgesehen von den Schwierigkeiten im landwirtschaftlichen Bereich verliefen die Verhandlungen über den Beitritt Finnlands jedoch ohne Probleme und konnten im März 1994 beendet werden. Aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft erwies sich Finnland im Vergleich zu Schweden als kooperativer, da es sich bereit erklärte, den Vertrag von Maastricht ohne jegliches opting-out zu übernehmen. Zudem erklärte der damalige finnische Außenminister Haavisto, dass Finnland trotz seiner

¹⁰¹ Tom Schuhmacher, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, 155

¹⁰² Dieses auf die Bedürfnisse von Finnland und Schweden zugeschnitten Modell war von 1995 bis 1999 gültig, danach wurde die Förderung von Ziel 6-Gebieten in das allgemeine Förderungsmodell der Strukturfonds integriert, s. dazu Regional Policy Priority Objectives 2000 – 2006, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/objectifs_en.htm, 16. Februar 2004

¹⁰³ 1995-1999: Objective 6 Areas with a very low population density, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/guide/gui14_en.htm, 16. Februar 2004

¹⁰⁴ Tapio Raunio, Matti Wiberg, The Big Leap to the West, 8

Blockfreiheit auch bereit sei, an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft teilzunehmen.¹⁰⁵

2.6 Das finnische Referendum über den Beitritt zur Europäischen Union

Nach österreichischem und schwedischem Vorbild entschloss sich die finnische Regierung, ein Referendum über den Beitritt zur EU abzuhalten, das jedoch für die Regierung nicht bindend sein sollte, sondern das Parlament sollte die endgültige Entscheidung in dieser Frage treffen. Finnland konnte dabei auf keine Erfahrungen mit Referenden zurückblicken, das letzte hatte 1931 über die Abschaffung der Prohibition stattgefunden. Für die finnischen Parteien hatte diese Vorgangsweise einen Vorteil: Wäre über die Mitgliedschaft in der EG im Parlament abgestimmt worden, hätte dies zu heftigen internen Auseinandersetzungen innerhalb der Fraktionen geführt. Ein Referendum erwies sich als guter Ausweg, denn obwohl es formal gesehen nur konsultativ war und damit das Parlament die endgültige Entscheidung treffen würde, hatten sich alle Parteien verpflichtet, das Ergebnis des Referendums zu respektieren.¹⁰⁶

In der Vorbereitung auf das Referendum beschloss die finnische Regierung, ein Informationsbüro für Europafragen einzurichten. Die Tätigkeit dieses Büros wurde von Gegnern des Beitritts als einseitig kritisiert, die Regierung stellte aber auch finanzielle Unterstützung für beitrittskritische Gruppen zur Verfügung und ermöglichte dadurch eine ausgewogene Diskussion.¹⁰⁷

Die Befürworter des Beitritts vertraten die Ansicht, dass die Integration in europäische Strukturen Finnland bei gleichzeitiger Bewahrung seiner Unabhängigkeit fest im westeuropäischen Rahmen, dem es kulturell und geschichtlich zugehörig war, verankern würde. Die Gegner des Beitritts

¹⁰⁵ Ebd., 8

¹⁰⁶ Max Jakobson, Finnland im neuen Europa, 103

¹⁰⁷ Heino Nyysönen, Cheaper Eggs, Security or Other Experiences?, 16

fürchteten jedoch einen Verlust der nationalen Souveränität, vor allem nach der Ankündigung, dass Finnland sowohl an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wie auch an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen würde.¹⁰⁸

In vergleichenden Umfragen in Finnland, Schweden und Norwegen (die Referenden über den Beitritt zur Europäischen Union in Schweden und Norwegen sollten kurz nach dem finnischen stattfinden) fällt auf, dass der Begriff „Kultur“ in Finnland eine weit bedeutendere Rolle als in Schweden oder Norwegen spielte. Dieser Begriff wurde in Finnland als dritthäufigstes Motiv der Befürworter eines Beitrittes genannt. In dieser Begründung, bei der Volksabstimmung für den Beitritt stimmen zu wollen, spiegelte sich die geographische Randlage Finnlands und das Bewusstsein und der Wunsch wider, trotz dieser geographischen Position kulturell zu Europa zu gehören.¹⁰⁹

Die politischen Parteien Finnlands hielten sich angesichts des befürchteten internen Konfliktpotentials in der Frage des Beitrittes zur Europäischen Union lange Zeit bedeckt und sprachen sich erst relativ kurz vor der Abstimmung für oder gegen die Mitgliedschaft aus. Drei der vier damaligen Regierungsparteien (Konservative, Schwedische Volkspartei und Zentrum) traten für den Beitritt ein, die Christliche Volkspartei verließ als einziger Beitrittsgegner innerhalb der Regierung die Koalition. Die Sozialdemokraten als größte Oppositionspartei traten für den Beitritt Finnlands zur EU ein, die sich ebenfalls in Opposition befindende Linke Allianz und die Bauernpartei sprachen sich gegen den Beitritt aus, die Grünen verhielten sich in dieser Frage neutral.¹¹⁰

Außerhalb der politischen Kreise sprachen sich wirtschaftliche Gruppierungen wie die finnische Handelskammer oder die Vereinigung finnischer Arbeitgeber ebenso wie der Großteil der Gewerkschaften für

¹⁰⁸ Tapio Raunio, Matti Wiberg, *The big leap to the west*, 9

¹⁰⁹ Maria Oskarson, Kristen Ringdal, *The Arguments*, in: Anders Todal Jenssen, Pertti Pesonen, Mikael Gilljam, *To Join or not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*, Oslo 1998, 155

¹¹⁰ Detlef Jahn, Pertti Pesonen, Tore Slaatta, Leif Åberg, *The Actors and the Campaigns*, in: Anders Todal Jenssen, Pertti Pesonen, Mikael Gilljam, *To Join or not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*, Oslo 1998, 63

den Beitritt zur Europäischen Union aus, dazu kamen noch Initiativen wie „Europäisches Finnland, die bessere Alternative“ oder „Ja zu Europa“. Gegen den Beitritt trat eine Allianz von sechzehn Nichtregierungsorganisationen auf, die sich unter dem Namen „Unabhängiges Finnland – die beste Alternative“ zusammenschlossen.¹¹¹ Am 16. Oktober 1994 wurde das Referendum abgehalten, in dem sich 56,9% der Stimmberechtigten für den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union aussprachen. Das Abstimmungsverhalten der finnischen Bevölkerung bei diesem Referendum lässt sich folgendermaßen darstellen:

Tabelle 1 Ergebnis der Volksabstimmung über den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union ¹¹²

	Ja	Nein
Geschlecht		
Männer	61	39
Frauen	54	46
Alter		
15 - 24 Jahre	54	46
25 - 49 Jahre	58	42
50 – Jahre	56	44
Ausbildung		
Grundschule	46	54
Weiterführende Schule	55	45
Matura	66	34
Universitätsabschluß	72	28
Berufsgruppe		
Bauern	6	94
Arbeiter	53	47
Angestellte	65	35
Management & Unternehmer	73	27
Region		
Süden	62	38
Zentrum	55	45
Norden	42	58
Gesamt	57	43

¹¹¹ Ebd., 68

¹¹² Zahlen aus: Tapio Raunio, Matti Wiberg, The big leap to the west, 10

Angesichts der Tatsache, dass die drei bedeutendsten politischen Parteien, die wirtschaftlichen Eliten sowie der überwiegende Großteil der Medien sich für den Beitritt zur Europäischen Union einsetzten, erzielten die Gegner des Beitrittes ein beachtliches Ergebnis.¹¹³

Die signifikantesten Abweichungen zeigen sich bei den Berufsgruppen, während 94% der Bauern den Beitritt zur Europäischen Union ablehnten, waren sämtliche andere Berufsgruppen, wenn auch mit unterschiedlichen Mehrheiten, für den Beitritt zur EU. Eine weitere Trennlinie zog sich zwischen dem Süden und dem Norden des Landes, während der wirtschaftlich dominante Süden Finnlands für den Beitritt votierte, sprach sich der agrarisch geprägte Norden gegen die Mitgliedschaft in der EU aus – dementsprechend war Oulu im Norden Finnlands die Region mit der höchsten Ablehnung (56%).¹¹⁴ In einer Studie des finnischen Statistikamtes wurde deutlich, dass es eine sehr enge Verbindung zwischen den jeweiligen Einkommensverhältnissen und dem Stimmverhalten gab – der Faktor Einkommen hatte demnach unabhängig von der geographischen oder geschlechtlichen Verteilung den größten Einfluss auf die Entscheidung beim Referendum, mit steigender Höhe des Einkommens wuchs auch die Wahrscheinlichkeit einer positiven Haltung zum Beitritt Finnlands.¹¹⁵

Das finnische Parlament bestätigte den Ausgang des Referendums mit einer Abstimmung am 18. November 1994, in der sich 152 Abgeordnete für den Beitritt zur Europäischen Union aussprachen, 45 Abgeordnete stimmten dagegen, es gab eine Stimmenthaltung.¹¹⁶

¹¹³ Tapio Raunio, Matti Wiberg, The big leap to the west, 9

¹¹⁴ Heino Nyyssönen, Cheaper Eggs, Security or Other Experiences?, 16

¹¹⁵ Teija Tiilikainen, Finland and the European Union: How the Finns Became Satisfied Citizens of the European Union, Contemporary Political Studies 1996, Volume 2, 144

¹¹⁶ Paul Luif, On the Road to Brussels, 336

2.7 Finnland in der Europäischen Union

Nach dem Beitritt zur EU gelang es Finnland rasch, sich durch eine Reihe europapolitischer Maßnahmen wie die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und die Teilnahme am Schengen-System aus seiner Randlage zu lösen. Die wesentlichste politische Motivation für diese rasche Integration war das Vorhaben, möglichst großen Einfluss auf die verschiedenen Politiken der EU ausüben zu können. Zudem konnte man davon ausgehen, dass eine rasche und tiefe Integration das Bedürfnis nach Sicherheit am ehesten erfüllen würde.¹¹⁷

Die Neuorientierung auf die Europäische Union brachte jedoch einen Bedeutungsverlust der Zusammenarbeit mit den nordischen Partnern mit sich. Schon während der Debatte über den Beitritt zur EU war die Frage nach der Zukunft der Zusammenarbeit innerhalb Skandinaviens gestellt worden. Während die Befürworter des Beitrittes davon ausgingen, dass sich die nordischen Interessen innerhalb der EU besser vertreten ließen, waren die Beitrittsgegner davon überzeugt, dass die nordischen Länder durch Intensivierung ihrer Zusammenarbeit einen bedeutenden politischen Faktor außerhalb der Europäischen Union bilden könnten.¹¹⁸ Zwar werden nach Möglichkeit vor den Zusammenkünften des Europäischen Rates informelle Treffen der nordischen Teilnehmer abgehalten, dennoch bleiben die Einstellungen der nordischen Länder gegenüber der Europäischen Union zu unterschiedlich, um einen einheitlichen Block innerhalb der EU zu bilden.¹¹⁹

Die Lockerung der Zusammenarbeit mit den anderen nordischen Staaten spielte allerdings keine bedeutende Rolle in der finnischen öffentlichen Meinung. Finnland war jener Staat gewesen, der bis zum Ende der 1980er jeden Versuch, die Außenpolitiken der nordischen Staaten aufeinander abzustimmen, eindeutig ablehnte. Diese Haltung wurzelte in der Angst

¹¹⁷ Esko Antola, *From the European Rim to the Core*, 7

¹¹⁸ Ebd., 7

¹¹⁹ Paavo Lipponen, *Finland is the EU's Little Giant*, in: *The Yearbook of Finnish Foreign Policy* 2004, 14

Finnlands, dass die nordische Kooperation gewissen Staaten nur als Vorwand diene, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.¹²⁰

Die Abnabelung Finnlands von seinen früheren nordischen Partnern zeigt sich an einer Reihe von integrationspolitischen Schritten, die anders als in Finnland von den weiteren skandinavischen Mitgliedstaaten der EU nicht mitgetragen wurden. Als Beispiel für diese unterschiedlichen Vorgangsweisen sei hier die Teilnahme an der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), d.h. die Einführung der gemeinsamen Währung, genannt: Während Dänemark und Schweden nicht an der dritten Stufe der WWU teilnahmen, entschieden sich finnische Politiker trotz der geringen Zustimmung der Bevölkerung für diesen Schritt. Durch die Teilnahme an der dritten Stufe konnte Finnland im Vergleich zu seinen skandinavischen Nachbarn, die diesen Schritt nicht unternahmen, seine Bedeutung im europäischen Entscheidungsprozess erhöhen.¹²¹

Ein weiterer Punkt, in dem sich neben der währungspolitischen Integration die unterschiedlichen europapolitischen Auffassungen Finnlands und Schwedens äußerten, war die Erweiterung der Europäischen Union. Sowohl Finnland wie auch Schweden unterstützen ursprünglich die gleichzeitige Aufnahme der drei baltischen Staaten in die Europäische Union. Dies änderte sich durch den Vorschlag der Kommission, wonach die Aufnahme der weiter fortgeschrittenen Staaten vor denen mit größerem Reformbedarf erfolgen sollte. Finnland übernahm dieses Argument und unterstützte die rasche Aufnahme Estlands, während Schweden an der gleichzeitigen Aufnahme aller drei baltischen Staaten festhielt. Als Motiv für dieses Ausscheren Finnlands gelten sicherheitspolitische Überlegungen, Finnland war interessiert, durch die Integration des in unmittelbarer Nähe gelegenen Estlands in die EU die Stabilität in seiner Nachbarschaft zu erhöhen.¹²² Der Rat der Europäischen Union sprach sich im Dezember 1997 jedoch gegen den

¹²⁰ Esko Antola, *From the European Rim to the Core*, 7

¹²¹ Jennifer Novack, *The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership*, 16

¹²² Jennifer Novack, *The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership*, 18

Vorschlag der Kommission aus, was wiederum von Finnland akzeptiert wurde.¹²³ Nach dem Beitritt zur Europäischen Union entwickelte sich die Meinung der finnischen Bevölkerung über die Mitgliedschaft des Landes in der EU folgendermaßen:

Tabelle 2 Zustimmung der Bevölkerung zur Mitgliedschaft Finnlands in der Europäischen Union¹²⁴

Angaben in Prozent (EU-weiter Durchschnitt)	...ist gute Sache	...ist schlechte Sache	...bringt Vorteile	...bringt keine Vorteile
Herbst 2005 (EB 64)	38 (50)	22 (16)	45 (52)	47 (36)
Herbst 2004 (EB 62)	48 (56)	16 (13)	46 (53)	45 (34)
Herbst 2003 (EB 60)	39 (48)	22 (15)	40 (46)	47 (34)
Herbst 2002 (EB 58)	41(55)	19 (10)	42 (50)	41 (28)
Herbst 2001 (EB 56)	37 (54)	23 (12)	39 (52)	49 (27)
Herbst 2000 (EB 54)	39 (50)	22 (14)	39 (47)	45 (32)
Herbst 1999 (EB 52)	44 (51)	20 (13)	40 (46)	41 (31)
Herbst 1998 (EB 50)	45 (54)	21 (12)	39 (49)	44 (31)
Herbst 1997 (EB 48)	39 (49)	25 (14)	36 (44)	49 (35)
Herbst 1996 (EB 46)	39 (48)	23 (17)	37 (42)	45 (37)

¹²³ diese Entscheidung sollte später revidiert werden, alle drei baltischen Staaten wurden am 1. Mai 2004 gemeinsam in die Europäische Union aufgenommen

¹²⁴ Zahlen aus dem jeweiligen Eurobarometer, verfügbar unter:
http://europa.eu.int/comm/public_opinion, 19. Februar 2004

Wie den zuvor angeführten Zahlen entnommen werden kann, ist die Mehrheit der Bevölkerung Finnlands der widersprüchlichen Meinung, dass die Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union eine gute Sache sei, dass die Mitgliedschaft Finnlands in der EU aber keine Vorteile bringe. Erst in den letzten Jahren ist eine Umkehr in dieser Haltung sichtbar, im Herbst 2002 waren erstmals mehr Finnen der Ansicht, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union eher Vorteile als Nachteile mit sich bringt, dieses Verhältnis änderte sich im Folgejahr aber wieder.

Als Vorteile der Mitgliedschaft in der Europäischen Union werden das Ansteigen des Außenhandels, die Verbesserung des Bildes von Finnland im Ausland, die Möglichkeit, finnische Angelegenheiten auf europäischer Ebene zu verhandeln, Umweltschutz und gesunkene Preise genannt. Als negative Faktoren werden der Rückgang der Landwirtschaft, der Anstieg der Bürokratie, der Verlust an nationaler Selbstbestimmung sowie das Ansteigen der Kriminalität genannt.¹²⁵ Nach Bevölkerungsgruppen gegliedert wird die finnische Mitgliedschaft in der Europäischen Union vor allem von Angehörigen der Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren, Studenten, politischen eher rechts Stehenden, leitenden Angestellten sowie Selbständigen als positiv gesehen, während Pensionisten, Angestellte, Arbeiter, politisch eher links Stehende sowie Frauen eher der Meinung sind, dass Finnland nicht von der Mitgliedschaft in der EU profitiere.¹²⁶

In ökonomischer Hinsicht führte die Integration Finnlands in die Europäische Union zu einem verstärkten Wachstum der finnischen Wirtschaft: War das BIP im Jahr 1995 um 3,8% und im Jahr 1996 um 3,9% gestiegen, so erreicht Finnland im Jahr 1997 ein Wachstum des BIP von 6,8%, die Arbeitslosigkeit sank im gleichen Zeitraum von 15,4% auf 12,6%.¹²⁷ Trotz dieses hohen Wirtschaftswachstums traten auch die vor dem Beitritt befürchteten Nachteile der Mitgliedschaft in der Europäischen

¹²⁵ Ville Kaitila, The Economic significance of EU membership for Finland, www.virtual.finland.fi/finfo/english/eu_indic.html, 20. Februar 2004, o.S.

¹²⁶ Eurobarometer 64, Autumn 2005 Executive Summary Finland, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_fi_exec.pdf, 16. November 2006

¹²⁷ Ville Kaitila, The Economic significance of EU membership for Finland, o.S.

Union ein. Die Preise für landwirtschaftliche Produkte fielen in den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt um ein Drittel und der Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe (der bereits vor dem Beitritt zur EU begonnen hatte) setzte sich fort.¹²⁸

An dieser Stelle soll auch festgehalten werden, dass Finnland die Bedingungen seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union äußerst geschickt verhandelt hat: 7% der gesamten Summe, mit der in der Europäischen Union die ländlichen Entwicklung gefördert wird, gehen nach Finnland. Finnland gehört zwar zur Gruppe der Nettozahler, seine Beiträge sind allerdings moderat. Während im Jahr 2002 Schweden 746 Millionen Euro mehr zum Haushalt der Europäischen Union beitrug als es von der EU an Förderungen erhielt, belief sich diese Summe der Nettobeiträge in Finnland auf lediglich 5,7 Millionen Euro. Dementsprechend leistet Finnland zwischen 1995 und 2002 einen Nettobeitrag zum Haushalt der Europäischen Union in der Höhe von 66,5 Millionen Euro, der Nettobeitrag Schwedens belief sich im gleichen Zeitraum auf 6.142 Millionen Euro.¹²⁹

¹²⁸ Ebd., o.S.

¹²⁹ Paavo Lipponen, Finland is the EU's Little Giant, 17

3 Idee und Umsetzung der Nördlichen Dimension

3.1 Die Initiative für die Nördliche Dimension

Der Idee der Nördlichen Dimension zirkulierte bereits vor dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union. Schon im März 1994 erwähnte der damalige finnische Ministerpräsident Aho, dass die Erweiterung der Europäischen Union nach Norden dieser eine Nördliche Dimension geben und die Aufmerksamkeit für die spezifischen Probleme des Ostseeraumes erhöhen würde. Unmittelbar nach dem Beitritt zur Europäischen Union sah man in Finnland die Notwendigkeit, durch eine besondere Initiative auf den Norden Europas hinzuweisen, ehe sich deren Aufmerksamkeit auf die Erweiterung nach Osten konzentrieren würde.¹³⁰ Aus finnischer Perspektive sprachen vier Umstände dafür, eine Initiative für regionale Zusammenarbeit im Norden Europas zu lancieren:

- Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion führten zu einer grundlegenden Änderung der sicherheitspolitischen Perspektiven Finnlands. Ein Vorhaben wie die Nördliche Dimension wäre zu Zeiten des Kalten Krieges undurchführbar gewesen.
- Die Mitgliedschaft in der EU brachte die von vielen Finnen ersehnte Verankerung des Landes im Westen. Dennoch schien es notwendig, das Verhältnis zu Russland so gut wie möglich zu gestalten.
- Die neuen sicherheitspolitischen Gegebenheiten im Ostseeraum hatten die regionale Zusammenarbeit weitgehend verstärkt, was sich an den Gründungen des Rates der Ostseestaaten und des Barents-Euro Arktischen Rates festmachen lässt. Finnland blieb jedoch in einer reaktiven Rolle und die Nördliche Dimension stellte für Finnland eine Möglichkeit dar, die regionale Kooperation aktiv mitzugestalten.

¹³⁰ Ebd., 203

- Die Grenze zwischen Finnland und Russland ist auch eine Grenze zwischen unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Bereichen und daher von einem großen Wohlstandsgefälle geprägt. Die daraus entstehenden schwierigen Umstände sollten in das Bewusstsein der Kommission wie auch anderer Mitgliedstaaten gerufen werden.¹³¹

Als eigentlicher Beginn jenes Prozesses, der schließlich zur Verabschiedung der Nördlichen Dimension führen sollte, gilt eine Rede des damaligen finnischen Premierministers Lipponen. Lipponen hatte bereits vor dieser Rede in einem Brief an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Santer, die Schaffung einer Nördlichen Dimension angeregt. Er schlug in diesem Zusammenhang vor, dass die Europäische Union auf der Grundlage einer Analyse der Risiken und Möglichkeiten der Region eine „Strategie für die Nördliche Dimension“ verabschieden solle.¹³²

Der Name „Nördliche Dimension“ war von den finnischen Initiatoren bewusst gewählt worden, die Bezeichnung *nördlich* sollte den Vorschlag aus dem Rahmen der gewohnten *nordischen* Zusammenarbeit heben und auf gesamteuropäischer Ebene verankern.¹³³

In einer Rede anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, die am 15. September 1997 in Rovaniemi stattfand, präsentierte Lipponen diesen Vorschlag der Öffentlichkeit.¹³⁴ Nach Lipponens Vorstellung sollte der von der Nördlichen Dimension abgedeckte geographische Bereich von „Island

¹³¹ David Arter, Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative", Journal of Common Market Studies, Vol 38, No. 5, 680

¹³² Zitiert in Paavo Lipponen, The European Union needs a policy for the Northern Dimension, Rede anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997, gesamter Text der Rede im Anhang

¹³³ Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, in: Northern Dimension – The Yearbook of the Finnish Foreign Policy 1999, Helsinki 1999, 15

¹³⁴ Zitate aus Paavo Lipponen, The European Union needs a policy for the Northern Dimension, Rede anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997

bis zum nordwestlichen Russland und vom Polarmeer im Norden bis zur südlichen Küste der Ostsee“ reichen.



Abbildung 1 Geographischer Geltungsbereich der Nördlichen Dimension
135

Als Akteure im Rahmen der zu schaffenden Strategie nannte Lipponen explizit die Anrainerstaaten der Ostsee, die nordischen Staaten, Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Kanada. Die grundlegenden Elemente der Nördlichen Dimension wurden von Lipponen folgendermaßen umrissen:

„A policy for the Northern Dimension must be based on a definition of the Union's interests in the region. The ultimate goal of an EU policy is peace and stability, with prosperity and security shared by all nations. To achieve this we need a comprehensive strategy, an institutional framework and adequate financing arrangements to carry out our plans.”

¹³⁵ Darstellung aus
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/index.htm, 14. März 2007

Lipponen wies weiter darauf hin, dass die von ihm vorgeschlagene Nördliche Dimension eine Verbindung zwischen den Außenbeziehungen der EU und deren inneren Politiken darstelle, und betonte, dass gerade dies der Europäischen Union ermöglichen werde, ihre Effizienz als globaler Akteur unter Beweis zu stellen. Als Kernbereiche der Nördlichen Dimension nannte Lipponen:

- angesichts des steigenden Handels zwischen der Europäischen Union und den baltischen Staaten bzw. Russland sollten die Verkehrsverbindungen in der Region, vor allem in ost-westlicher Richtung, ausgebaut sowie die Grenzübertritte zwischen Finnland und Russland erleichtert werden.
- die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU sollte gefördert und ausgebaut werden. Als Schwerpunkte in diesem Bereich nannte Lipponen die im nordwestlichen Russland reichlich vorhandenen Rohstoffe sowie Energiefragen.
- die Kooperation zwischen der EU und Russland in Fragen der nuklearen Sicherheit und des Umweltschutzes sollte im Rahmen der Nördlichen Dimension intensiviert werden.
- das soziale Gefälle zwischen Finnland, den Beitrittskandidaten der EU sowie Russland sollte verringert werden, wodurch wiederum Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaat gestärkt würden.

Lipponen betonte in seiner Rede, dass die regionale Zusammenarbeit durch bereits existierende Foren gut genug organisiert und die Schaffung neuer Organe oder Institutionen daher nicht notwendig sei. Ebenso wenig sei die Einrichtung neuer Finanzierungsinstrumente notwendig, lediglich bereits vorhandene Programme der Europäischen Union sollten in Hinblick auf ihre Anwendung im Rahmen der Nördlichen Dimension überarbeitet werden.

Die Finanzierung der Initiative sollte nach den Vorstellungen Lipponens aus Mitteln nationaler Regierungen, bilateraler Geber, internationaler Finanzinstitutionen sowie Programmen der EU gewährleistet werden. Lipponen betonte in diesem Zusammenhang, dass die aus verschiedenen Quellen stammenden Unterstützungen besser koordiniert werden sollten. Angesichts der Tatsache, dass Lipponen in Rovaniemi vor einem mehrheitlich finnischen Publikum sprach, vergaß er auch nicht die Vorteile zu erwähnen, die Finnland aus der Nördlichen Dimension erwachsen würden:

“Finnish national interests are very much involved. We need to enhance stability in this region. Our industry and the whole economy, including our regions, can benefit. Finland will be developed as a business center for the region, with global opportunities.”

Innenpolitisch wurde Lipponen von allen Parteien unterstützt, weil alle Fraktionen dadurch die Möglichkeit sahen, eine aktive Rolle in der Entwicklung der Region einzunehmen. Auch wenn Lipponens Vorschlag prinzipiell unterstützt wurde, gab es zwischen den Parteien doch unterschiedliche Ansichten darüber, wie und mit welchen Schwerpunkten die Initiative umgesetzt werden sollte.¹³⁶

3.2 Reaktionen auf die Initiative zur Nördlichen Dimension

Schon bald nach dem finnischen Vorstoß stellte sich die Frage, wie diese Vorschläge umgesetzt bzw. wie die Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der Union in Fragen der „soft security“ in den Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingebracht werden könnten. Kritiker des finnischen Vorschlages befürchteten, dass die neue regionale Initiative ohne klar definierte Ziele und ein adäquates Bündel an konkreten

¹³⁶ David Arter, *Small State Influence Within the EU*, 682

Maßnahmen im Sand verlaufen würde, zudem stellte sich die Frage, ob die mit der Nördlichen Dimension vorgeschlagene geographisch beschränkte Zusammenarbeit mit Russland nicht besser im Rahmen der allgemeinen bilateralen Beziehungen zwischen der Union und Russland in Angriff genommen werden sollte.¹³⁷

Trotz der sehr engen und guten Beziehungen zwischen Finnland und den benachbarten Staaten wurde die Initiative für die Schaffung einer Nördlichen Dimension von letzteren unterschiedlich beurteilt. Die nordischen Staaten waren über den Alleingang Finnlands verstimmt, da sie nicht in die Vorbereitung der Initiative eingebunden worden waren.¹³⁸

Während eines Treffens des Nordischen Rates im Februar 1998 äußerten etwa dänische und schwedische Vertreter ihre Befürchtungen, dass Finnland wie zu Zeiten des Kalten Krieges seinem östlichen Nachbarn zu viel Gehör schenken würde und die Initiative für die Schaffung einer Nördlichen Dimension in diesem Licht zu sehen sei. Dies wurde von der damaligen finnischen Außenministerin Halonen auf das Schärfste zurückgewiesen; zugleich betonte sie, dass die Unterstützung bedeutender Mitgliedstaaten der Europäischen Union in dieser Angelegenheit wichtiger sei als die der nordischen Länder.¹³⁹ Die baltischen Staaten wiederum fürchteten, dass Finnland die Nördliche Dimension nutzen könnte, um den Transit von und nach Russland zu monopolisieren, wodurch sie selbst ihre Brückenfunktion zwischen Westeuropa und Russland verlieren könnten.¹⁴⁰

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick darüber gegeben werden, wie jene Staaten, die an der Nördlichen Dimension teilnehmen sollten, diesen finnischen Vorstoß bewerteten.

¹³⁷ Wolfgang Wessels, Introduction: the Northern Dimension as a Challenging Task, in: Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension,, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000, 18

¹³⁸ Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, 18

¹³⁹ Tomas Forsberg, Hanna Ojanen, Finland's New Policy: Using the EU for Stability in the North, in: Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000, 122

¹⁴⁰ Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, 18

3.2.1 Dänemark

Dänemark war 1991 gemeinsam mit Island der erste Staat, der die Unabhängigkeit der baltischen Republiken anerkannte. Dänemark sollte in den ersten Jahren der Unabhängigkeit der baltischen Staaten für diese eine besondere Rolle spielen, da es als einziger nordischer Staat sowohl Mitglied der Europäischen Union wie auch der NATO war und so am besten geeignet schien, die Integration der baltischen Staaten in diese beiden Organisationen voranzutreiben.¹⁴¹

In der Frage der Erweiterung trat Dänemark gemeinsam mit Schweden bei der geplanten Erweiterung der Europäischen Union für das „Regatta-Modell“ ein, durch das alle am Beitritt zur EU interessierten Staaten die gleichen Voraussetzungen gewährt werden sollte. Dadurch sollte sicher gestellt werden, dass alle Beitrittskandidaten möglichst rasch der Europäischen Union beitreten könnten, wovon sich Dänemark wiederum einen Gewinn an Stabilität in seiner unmittelbaren geographischen Umgebung versprach.¹⁴²

Dänemark reagierte auf den finnischen Vorschlag für die Nördliche Dimension sehr zurückhaltend, da die Initiative, die 1992 zur Gründung des Rates der Ostseestaaten geführt hatte, von Dänemark gemeinsam mit Deutschland lanciert worden war. Dementsprechend sah Dänemark den Rat der Ostseestaaten als führendes Organ der regionalen Zusammenarbeit und ein dänischer Minister sprach sich daher vehement gegen die finnische Initiative aus:

„The concept of the Northern Dimension is a reaction to the Finlandisation of the Cold War era... Finland wishes to bind itself to the EU as tightly as possible so as to demonstrate that it is no longer chained hand and foot to the Soviet Union.“¹⁴³

¹⁴¹ Bertel Heurlin, David M. Zepernick, Denmark and EU's Eastern Enlargement, in: Helmut Hubel, EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002, 190

¹⁴² Bertel Heurlin, David M. Zepernick, Denmark and EU's Eastern Enlargement, , 182

¹⁴³ Zitiert bei David Arter, Small State Influence Within the EU, 688

Die anfängliche Zurückhaltung wich allerdings bald einer pragmatischen Haltung und so wurde die Nördliche Dimension als Schwerpunkt in den dänischen Vorsitz im Rat der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 2002 einbezogen. Während seines Vorsitzes trat Dänemark dafür ein, die Koordination zwischen den Programmen PHARE, TACIS und Interreg zu verbessern. Weiters wurden die Beziehungen zu Russland intensiviert, was darin resultierte, dass während der dänischen Präsidentschaft eine Lösung in der Frage des Transits zwischen dem geographisch isolierten Kaliningrad und dem russischen Mutterland gefunden werden konnte. Die Nördliche Dimension wurde nun von Dänemark sogar als ein Modell präsentiert, das vorbildlich für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine, Weißrussland und Moldau sein könnte.¹⁴⁴

Weiters kam der dänischen Präsidentschaft eine besondere Bedeutung für die Entwicklung der Nördlichen Dimension zu, da sie für die Ausarbeitung des Zweiten Aktionsplanes der Nördlichen Dimension verantwortlich war. Im Oktober 2002 wurde unter dänischer Leitung auf einer Ministerkonferenz die weitere Entwicklung der Nördlichen Dimension debattiert. Gemeinsam mit der Kommission trat Dänemark dafür ein, die Aktivitäten zu bündeln und eine kleine Anzahl von Schwerpunkten zu setzen. Die dänische Regierung forcierte in diesem Zusammenhang die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Fragen der Energie, des Transport und der Kommunikation und trat weiters dafür ein, die Kooperation in den Bereichen Forschung, Gesundheit und Umweltschutz zu verbessern.¹⁴⁵

Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass durch die Konzentration auf die mit Kaliningrad verbundenen Fragen der geographische Schwerpunkt der Nördlichen Dimension vom hohen Norden auf das Gebiet der Ostsee verlagert wurde. Nachdem diese räumliche Modifikation des ursprünglichen finnischen Vorschlages bereits in der schwedischen Präsidentschaft von 2001 begonnen worden war, führte diese

¹⁴⁴ Anne Haglund, The Northern Dimension and the Nordic States: Three Presidencies under Scrutiny, <http://www.manchester.ac.uk/jeanmonnet/posters/tallinn/haglund.doc>, 18. Dezember 2006, 12

¹⁴⁵ Ebd., 13

Schwerpunktsetzung der dänischen Präsidentschaft 2002 dazu, dass sich die Aktivitäten der Nördlichen Dimension nun endgültig auf den Ostseeraum konzentrierten.

3.2.2 Schweden

Schweden und Finnland können auf eine lange Geschichte äußerst enger Zusammenarbeit zurückblicken: Beide Staaten gehörten zu den Gründungsmitgliedern des Rates der Ostseestaaten wie auch des Barents-Euro Arktischen Rates, zudem unterstützten Schweden wie auch Finnland die baltischen Staaten in deren Bemühungen zur Integration in westeuropäischen Strukturen. Schweden war allerdings nicht in die Formulierung der Nördlichen Dimension miteinbezogen, dementsprechend waren seine Reaktionen auf diese Initiative anfänglich nur verhalten. Die finnische Initiative wurde zum Teil sogar als Konkurrenz zu den schwedischen Vorstellungen von regionaler Zusammenarbeit betrachtet.¹⁴⁶

Trotz der finnischen Bemühungen um eine neue Form der regionalen Zusammenarbeit konzentrierte Schweden seine außenpolitischen Aktivitäten im unmittelbaren geographischen Umfeld weiterhin auf den Rat der Ostseestaaten, in dem es eine führende Rolle einnahm. Nach einer kurzen Phase der Zurückhaltung wurde die Nördliche Dimension jedoch von Schweden übernommen, da diese Initiative als Vehikel gesehen wurde, mit dem vor allem im Hinblick auf die bevorstehende schwedische Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union eigene Interessen vorangetrieben werden konnten.¹⁴⁷ Während der Vorbereitung auf die Präsidentschaft, die Schweden im ersten Halbjahr 2001 inne hatte, wurde die Nördliche Dimension in das Arbeitsprogramm der Präsidentschaft aufgenommen, allerdings wurde die Initiative den nationalen Interessen Schwedens angepasst. Die schwedische Präsidentschaft konzentrierte

¹⁴⁶ Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 21. und 22. Juni 1996 in Florenz, <http://europa.eu.int/en/record/florence/flore-de.htm>, 18. Dezember 2006

¹⁴⁷ Anne Haglund, *The Northern Dimension and the Nordic States*, 6

sich auf die „drei Es: Enlargement, Environment und Employment“ und dementsprechend wurden während der schwedischen Präsidentschaft im Rahmen der Nördlichen Dimension Fragen des Umweltschutzes und der Erweiterung prioritär behandelt. Besondere Bedeutung wurde dabei der russischen Exklave Kaliningrad zugemessen, die in der schwedischen Außenpolitik eine besondere Rolle spielte und seit 2001 einen der Schwerpunkte der Tätigkeiten im Rahmen der Nördlichen Dimension darstellt.¹⁴⁸

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass es Schweden während seiner Präsidentschaft gelang, den geographischen Schwerpunkt der Nördlichen Dimension aus dem hohen Norden in den Ostseeraum zu verlagern und damit wiederum ein wenig mehr den eigenen Interessen anzupassen.¹⁴⁹

Schweden trat in der Folge dafür ein, dass die umfangreiche Liste der Tätigkeitsfelder der Nördlichen Dimension verkürzt werden sollte und die Anstrengungen auf eine überschaubare Zahl von Bereichen konzentriert werden sollten. Als mögliche Schwerpunkte der Zusammenarbeit wurden vier Arbeitsbereiche vorgeschlagen, die den vier Gemeinsamen Räumen¹⁵⁰, die 2003 im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland verabschiedet wurden, entsprechen.¹⁵¹

¹⁴⁸ Jennifer Novack, Lessons from the Finnish and Swedish approaches to the Northern Dimension Initiative, in: The New North of Europe, Konferenzbericht, Helsinki 2002, 85

¹⁴⁹ Rein Ruutsoo, A perspective on the Northern Dimension from the Baltic States, <http://www.ec.ut.ee/evald/ruutsoo.pdf>, 18. Jänner 2005, 11

¹⁵⁰ Die vier gemeinsamen Räume sind der gemeinsame Wirtschaftsraum, der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Raum für die Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit sowie der Raum der Forschung und Bildung, s. Kapitel 5.2

¹⁵¹ Christer Persson, The Council of Baltic Sea States and the Northern Dimension, Rede anlässlich der Konferenz "The Northern Dimension of the EU" am 12. und 13. Dezember 2005 in Manchester, <http://les1.man.ac.uk/jeanmonnet/posters/Manchester/papers/Persson.pdf>, 12. Dezember 2006

3.2.3 Estland

Estland hat durch die sprachliche Verwandtschaft zwischen dem Estnischen und dem Finnischen eine besonders enge Beziehung zu Finnland, durch die Jahre der sowjetischen Okkupation wurde diese Verbindung jedoch erschwert und die Verbindungen zwischen Estland und Lettland bzw. Litauen wurden trotz der kulturellen und sprachlichen Unterschiede intensiviert. Nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit wurde vehement darüber diskutiert, ob sich Estland eher an den nordischen oder an den baltischen Staaten orientieren sollte. Estland entschied sich für die Anlehnung an die nordischen Staaten, was insofern gewinnbringender erschien, als dadurch die Integration des Landes in westliche Strukturen erleichtert werden sollte. Der ehemalige estnische Premierminister Toomas Hendrik Ilves propagierte im Zusammenhang der politischen und gesellschaftlichen Neuorientierung Estlands sogar die Theorie eines „Yule-Landes“, einer aus den fünf nordischen Staaten, Großbritannien und Estland bestehenden Gruppe, die durch das gemeinsame, aus vorchristlichen Zeiten stammende Wort „Yule“ für die kalte Jahreszeit geeint würden.¹⁵²

In geopolitischer Hinsicht blieb dieser Schritt allerdings fraglich und trotz der hohen Identifikation der Esten mit den nordischen Ländern wird Estland aus westlicher Perspektive bis heute als ein baltisches Land gesehen. Zudem waren die Beziehungen zwischen den nordischen Ländern und Estland von der Ungleichheit geprägt, dass die nordischen Staaten für Estland sowohl in politischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht weitaus bedeutender waren als umgekehrt.¹⁵³

Estnische Politiker reagierten zurückhaltend auf die Rede des finnischen Ministerpräsidenten Lipponen, in welcher dieser die Schaffung einer Nördlichen Dimension angeregt hatte. In offiziellen Meldungen wurde von estnischer Seite darauf hingewiesen, dass der Rat der Ostseestaaten ein

¹⁵² Rein Ruutsoo, A perspective on the Northern Dimension from the Baltic States, 4

¹⁵³ Kristi Raik, Estonia Perspectives on the Northern Dimension, in Hiski Haukkala (Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working Paper No. 4, Jean Monnet Unit, University of Turku, 153

sehr gut geeignetes Forum zur Förderung der regionalen Beziehungen sei, das nur besser genutzt werden sollte.¹⁵⁴ Die estnischen Medien reagierten weit schärfer auf den finnischen Vorschlag und befürchteten, dass die Nördliche Dimension ein Vorwand sei, um den finnischen Einfluss in der Region zu stärken. Weiters wurde unterstellt, dass Finnland die Initiative für die Nördliche Dimension lediglich lanciert habe, um seinen Status als „finnlandisiertes“ Land zu korrigieren und um dadurch seine wiedererlangte außenpolitische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.¹⁵⁵ Ein weiterer Grund für das finnische Vorhaben wurde darin gesehen, dass Finnland mit der Nördlichen Dimension ein Vehikel dafür schaffen wollte, um die im Zweiten Weltkrieg verlorenen Gebiete unterstützen zu können. Da die Nördliche Dimension von Russland als eine Initiative der Europäischen Union gesehen würde, würde Finnland von Russland nicht revisionistischer Gedanken verdächtigt werden.¹⁵⁶

Die ablehnende Haltung der estnischen Öffentlichkeit änderte sich im Laufe des Jahres 1999, als sich Finnland vehement für die Integration Estlands in die Europäische Union einsetzte und sich in Estland die Ansicht durchsetzte, dass die Initiative zur Stärkung der gesamten Ostseeregion dienen könnte. Die Nördliche Dimension wurde ab diesem Zeitpunkt nicht mehr als ein Versuch Finnlands betrachtet, die Vorherrschaft in der Region anzustreben, sondern als eine Möglichkeit, Estland in westliche Strukturen einzubinden und das Verhältnis zu Russland zu verbessern.¹⁵⁷ In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass bis heute das Verhältnis zwischen Estland und Russland nicht nur durch die große russische Minderheit, sondern auch wegen des unregelmäßigen Verlaufes der Grenze zwischen den beiden Staaten von Spannungen geprägt ist. Dementsprechend wurde jede Möglichkeit zur Verbesserung des Verhältnisses zu Russland dankbar aufgegriffen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Kristi Raik, *Estonia Perspectives on the Northern Dimension*, 155

¹⁵⁵ Kristi Raik, *Estonia Perspectives on the Northern Dimension*, 158

¹⁵⁶ Interview mit einem estnischen Parlamentarier, Aufzeichnung des Verfassers

¹⁵⁷ Kristi Raik, *Estonia Perspectives on the Northern Dimension*, 163

¹⁵⁸ Rein Ruutsoo, *A perspective on the Northern Dimension from the Baltic States*, 11

Mit der Verabschiedung des Zweiten Aktionsplanes der Nördlichen Dimension wurde die estnische Haltung gegenüber der Nördlichen Dimension schließlich weiter verbessert, da Estland in diesem Dokument eigene Prioritäten wie den Ausbau der Infrastruktur und der maritimen Sicherheit verankern konnte.¹⁵⁹ Aus estnischer Sicht ist die Verbesserung und der Ausbau der Beziehungen zu Russland allerdings das wesentlichste Element der Nördlichen Dimension. In diesem Zusammenhang soll nach estnischer Meinung vor allem der Ausbau der Grenzübergangsstellen vorangetrieben und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin gefördert werden.¹⁶⁰

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird die Nördliche Dimension in Estland positiv beurteilt und vor allem als Möglichkeit gesehen, die Beziehungen zwischen der Europäischen Union bzw. deren Mitgliedstaaten und Russland zu verbessern. Ausgehend von einer sehr zurückhaltenden Position hat sich Estland in den letzten Jahren zu einer jener Kräfte gewandelt, welche die Nördliche Dimension vehement unterstützen.¹⁶¹

3.2.4 Lettland

Aufgrund seiner geographischen Lage stand Lettland stets jedem Versuch der regionalen Zusammenarbeit sehr offen gegenüber. Unmittelbar nachdem die Initiative für die Nördliche Dimension lanciert worden war, wurde von lettischer Seite die Zusammenarbeit mit Russland, vor allem in regionalen Projekten sowie in Fragen der Energie, als vorrangig betrachtet. Lettland, das in einem besonders hohen Maß von russischen Energielieferungen abhängig ist, fürchtete, dass die Nördliche Dimension

¹⁵⁹ Pami Aalto, The European Union's „Wider Northern Europe“ and Estonia, in: Estonian Foreign Policy Yearbook 2004, Tallinn 2004, 43

¹⁶⁰ Aap Neljas, Estonian View on the Northern Dimension, <http://www.manchester.ac.uk/jeanmonnet/posters/tallinn/neljas.doc>, 12. Dezember 2006, o.S.

¹⁶¹ S. etwa die Rede des estnischen Außenministers Urmas Paet Significance of the Northern Dimension anlässlich einer Konferenz über die Nördliche Dimension im Juni 2006, http://www.vm.ee/eng/euro/kat_314/7585.html, 14. Dezember 2006, o.S.

ein Versuch Finnlands sein könnte, die über lettisches Gebiet laufenden russischen Energielieferungen für Westeuropa in Zukunft über Finnland zu leiten.¹⁶² Dementsprechend wurde in Fragen der Energiekooperation stets betont, dass die in Lettland bereits vorhandenen Kapazitäten genutzt werden sollten.¹⁶³

Nach den ersten Erfahrungen wurde vom lettischen Aussenministerium ein Positionspapier zur Nördlichen Dimension verfasst, in dem etwa die verstärkte Einbindung regionaler Organisationen in Aktivitäten der Nördlichen Dimension verlangt wurde. Weiters wurde die besondere Bedeutung der Bereiche Verkehr und Logistik hervorgehoben, die verstärkte Nutzung des Hafens von Ventspils vorgeschlagen sowie der Bau einer neuen Pipeline empfohlen.¹⁶⁴ Nach den ersten Jahren der Zusammenarbeit verlagerten sich diese Schwerpunkte und aus lettischer Perspektive sind nun die Vereinfachung der Grenzübertrittsmodalitäten, der Schutz der Umwelt im Ostseegebiet sowie eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung und Bildung von besonderer Bedeutung.¹⁶⁵

3.2.5 Litauen

Litauen hat in der Nördlichen Dimension eine Sonderrolle, da es sich eigentlich nicht als nördliches oder nordisches Land definiert, sondern durch die Geschichte und die katholische Prägung des Landes sich zu Mitteleuropa zugehörig fühlt. Dennoch spielte die Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten in der litauischen Außenpolitik eine besondere Rolle, da Litauen hoffte, dadurch seine Integration in westliche Strukturen

¹⁶² David Arter, *Small State Influence Within the EU*, 688

¹⁶³ Indulis Berzins, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 9. April 2001, <http://www.mfa.gov.lv/e/?id=46&page=446&printer=on>, 8. März 2004

¹⁶⁴ *The Northern Dimension of the European Union, Latvian Position Paper*, <http://www.mfa.gov.lv/e/?id=46&page=933&printer=on>, 8. März 2004, o.S.

¹⁶⁵ Artis Pabriks, *Cross-border cooperation – Latvian experience*, Rede des lettischen Außenministers Artis Pabriks anlässlich der Konferenz „The renewed Northern Dimension: a Tool for enhanced Regional and Cross-border Cooperation“ am 9. Juni 2006 in Tallinn, o.S.

fördern zu können. Neben dieser Orientierung nach Norden wurde von Litauen aber die enge Zusammenarbeit mit Polen als ein zweiter Weg nach Europa gesehen.¹⁶⁶

Litauen begrüßte die Initiative für die Nördliche Dimension sehr früh, da es eine Möglichkeit sah, in diesem Rahmen auf die Entwicklung der russischen Exklave Kaliningrad Einfluss nehmen zu können. Nach litauischer Meinung würde durch die Nördliche Dimension in den europäischen Institutionen auch mehr Problembewusstsein für das Gebiet der Ostsee, vor allem aber für die Frage Kaliningrads, entstehen. Konkret sprach sich Litauen für die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie für den Ausbau von Grenzübertrittsstellen aus.¹⁶⁷

Nach den ersten Erfahrungen vertrat Litauen die Ansicht, dass vor allem die Abstimmung der verschiedenen Finanzierungsprogramme der Europäischen Union verbessert werden sollte, und trat dafür ein, dem Rat der Ostseestaaten größeres Gewicht zukommen zu lassen und diesen besser in die Aktivitäten der Nördlichen Dimension einzubinden.¹⁶⁸

3.2.6 Russland

Aus Russland kamen keine offiziellen Reaktionen auf den Vorschlag für die Nördliche Dimension. Inoffiziell reagierte Russland jedoch positiv auf die finnische Initiative, zumal es von finnischer Seite immer wieder in deren Ausarbeitung eingebunden wurde. Aus russischer Sicht waren zwei Aspekte besonders hervorhebenswert: Zum einen wurde Russland als Partner in der Nördlichen Dimension gesehen und war damit der EU gleich gestellt, zum anderen wurden militärische Aspekte aus der Nördlichen Dimension ausgeschlossen. Während eines Besuches in

¹⁶⁶ Rein Ruutsoo, A perspective on the Northern Dimension from the Baltic States, 6

¹⁶⁷ Vygaudas Ušackas, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 12. November 1999, <http://www.nato.int/pfp/lt/speeches/1999-11-12.html>, 18. Dezember 2006, o.S.

¹⁶⁸ Evaldas Ignatavicius, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 9. April 2001, <http://www.lt-mission-eu.be/press/20010409Stetement.html>, 2. April 2004, o.S.

Finnland im Sommer 1998 befürwortete der russische Außenminister Primakov die finnischen Vorschläge, seiner Ansicht nach würde die Nördliche Dimension auch zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union beitragen.¹⁶⁹

Nach den ersten Erfahrungen wurde von manchen russischen Politikern jedoch eine gewisse Enttäuschung über die Konzentration auf Fragen der soft security zum Ausdruck gebracht. Außerdem wurde wiederholt befürchtet, dass die Nördliche Dimension lediglich ein Vorwand zur Ausbeutung der reichen russischen Ressourcen sei und die Europäische Union nicht an der Behebung der durch die Transformation entstandenen Rückständigkeit Russlands interessiert sei.¹⁷⁰

Wenige Monate nach der Ministerkonferenz zur Nördlichen Dimension, die im Oktober 2002 unter Leitung der dänischen EU-Präsidentschaft stattgefunden hatte, drohte Russland, dass es seine Teilnahme an der Nördlichen Dimension auf die eines Beobachters reduzieren werde. Als Grund für diesen Schritt wurde angegeben, dass Dänemark in der Vorbereitung der Verhandlungen die russischen Ansichten nicht ausreichend berücksichtigt hatte. Vielfach wird jedoch die Meinung vertreten, dass dieser Schritt wenig mit der Nördlichen Dimension zu tun hatte, sondern eigentlich als bilaterale Reaktion auf ein Treffen des tschetschenischen Weltkongresses in Kopenhagen galt.¹⁷¹

3.2.7 Reaktionen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurde die finnische Initiative weitgehend positiv aufgenommen. Portugal, das zu jener Zeit die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union innehatte, begrüßte den Vorschlag, da dieser die Entwicklung der EU zu einem global player vorantreiben würde. Die an das Mittelmeer angrenzenden Mitgliedstaaten der EU sahen das Vorhaben überwiegend positiv, da es zur Entwicklung

¹⁶⁹ Tomas Forsberg, Hanna Ojanen, Finland's New Policy, 122

¹⁷⁰ Pami Aalto, The European Union's „Wider Northern Europe“ and Estonia, 39

¹⁷¹ Anne Haglund, The Northern Dimension and the Nordic States, 14

der Grensräume der Union beitragen würde, und für die kleineren Mitgliedstaaten stellte der Vorschlag Helsinkis einen Beitrag zur Entwicklung und Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dar. Deutschland und Großbritannien wiederum unterstützten die Initiative, weil ein kohärentes Vorgehen im Ostseegebiet die bestehenden Programme der EU in diesem Raum effizienter gestalten würde.¹⁷²

Frankreich war vor allem daran interessiert, welche Rolle die Vereinigten Staaten und Kanada in der Nördlichen Dimension spielen sollten, da gemäß der Rede Lipponens in Rovaniemi die Zusammenarbeit der EU mit diesen beiden Ländern in nördlichen Fragen intensiviert werden sollte.¹⁷³

¹⁷² Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, 18

¹⁷³ Børge Romsloe, Finland and the case of a Northern Dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing?, ARENA Working Paper 31, Dezember 2005, 3

4 Die Umsetzung der Initiative

Die erste offizielle Reaktion der Europäischen Union auf die finnische Initiative wurde im Schlussdokument des Gipfels des Europäischen Rates von Cardiff (15./16. Juni 1998) festgehalten. Der Rat nahm den finnischen Vorschlag für die Schaffung einer Nördlichen Dimension darin offiziell zur Kenntnis und vertagte die Entscheidung darüber auf das für Dezember 1998 geplante Treffen in Wien, bis zu dem ein Interimsbericht der Kommission vorliegen sollte.¹⁷⁴ Die Kommission erstellte daraufhin unter dem Titel „A Northern Dimension for the Policies of the Union“¹⁷⁵ ein grundlegendes Papier über die mögliche Ausrichtung der Nördlichen Dimension. Als Ausgangslage wird festgehalten:

„The Northern Region is of particular significance to the European Union. It is a region of great natural resources, with considerable human and economic potential. Aspects of its environmental situation are a cause for concern and will present a major challenge to future generations. The Northern region is also the Union's only direct geographical link with the Russian Federation and, as such, is important for co-operation between the EU and that country.“¹⁷⁶

Weiters hieß es in diesem Dokument:

“The security, stability and sustainable development of Northern Europe are of major interest for the Union and the countries of the region.“¹⁷⁷

¹⁷⁴ Absatz 78 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Cardiff (15./16. Juni 1998), Dok. SN 150/1/98 REV 1

¹⁷⁵ Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“, COM/98/0589 Final

¹⁷⁶ Abs. 5 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

¹⁷⁷ Abs. 12 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

Von dieser Prämisse ausgehend erstellte die Kommission vier thematische Schwerpunkte für die Nördliche Dimension:

“The Northern Dimension approach shall in particular:

- Promote economic development, stability and security in the region;
- Address cross-border issues;
- Contribute to narrowing the disparities of living standards and prevent and ward off threats originating in the region;
- Contribute to reducing environmental and nuclear threats.”¹⁷⁸

Die Kommission hielt allerdings einschränkend fest, dass Maßnahmen im Rahmen der Nördlichen Dimension nur unternommen werden sollten

„...where there is clear added value, within the existing instruments and frameworks, and should be based on contractual relationships such as the Partnership and Cooperation Agreement with Russia...”¹⁷⁹

Als Bereiche, in denen durch die Nördliche Dimension “added value” geschaffen werden könnte, nannte die Kommission

„exploitation of natural resources (especially gas and non-energy raw material), the development of communication and transport, environmental protection, health (combat certain diseases), nuclear safety, trade and commercial cooperation, research, fighting criminal activities across borders, as well as social problems.”¹⁸⁰

¹⁷⁸ Abs. 26 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

¹⁷⁹ Abs. 25 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

¹⁸⁰ Abs. 27 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

Nach einer genaueren Darstellung möglicher Tätigkeitsbereiche der Nördlichen Dimension legte die Kommission operationelle Richtlinien für diese fest. Erneut wurde in diesem Zusammenhang festgehalten, dass bereits bestehende Programme genützt werden sollten.¹⁸¹ Demnach sollte die Kommission „all the appropriate arrangements“ zu einer bessern Koordination der bereits bestehenden Maßnahmen setzen und „a greater focus and a clearer definition of priorities and objectives“ festlegen.¹⁸²

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Wien (11./12. Dezember 1998) wurde die Bedeutung des Vorschlages sowohl für die interne Politik der Union wie auch für deren Außenbeziehungen hervorgehoben. Alle betroffenen Staaten sollten zur Entwicklung eines Konzepts der Nördlichen Dimension beitragen, zugleich wurde der Rat der Europäischen Union aufgefordert, auf Basis des Interimsberichts der Kommission Richtlinien für Aktivitäten der Union auszuarbeiten.¹⁸³

Im Mai 1999 beschloss der Rat der Europäischen Union die Grundlagen für die Nördliche Dimension der Union. Als mögliche Gebiete der Zusammenarbeit wurden vom Rat die Bereiche Infrastruktur, Transport, Energie, Telekommunikation, Rohstoffe, Umwelt, nukleare Sicherheit, Bildung, Forschung, öffentliche Gesundheit, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, grenzüberschreitender Handel sowie der Kampf gegen die Kriminalität genannt. Die Umsetzung dieser Vorhaben sollte nach den Vorstellungen des Rates in enger Zusammenarbeit mit regionalen Foren geschehen, zudem sollte die Koordination zwischen den Hilfsprogrammen der Europäischen Union PHARE, TACIS und INTERREG verbessert werden.¹⁸⁴

¹⁸¹ Abs. 34 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

¹⁸² Abs. 35 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“

¹⁸³ Absatz 109 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Wien (11./12. Dezember 1998), Dok. SN 300/1/98 REV

¹⁸⁴ The implementation of a Northern Dimension for the policies of the European Union, Schlussfolgerungen des Rates vom 31. Mai 1999, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl_06_99.htm, 8. Februar 2007

In der Folge forderte der Europäische Rat von Helsinki (10. und 11. Dezember 1999) die Kommission auf, einen Aktionsplan für die Nördliche Dimension der Europäischen Union auszuarbeiten. Dieser Plan sollte dem Europäischen Rat im Juni 2000 in Feira vorgelegt werden.¹⁸⁵

4.1 Der erste Aktionsplan der Nördlichen Dimension

Ein halbes Jahr nach dem Rat von Helsinki legte die Kommission den „Aktionsplan für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003“ vor. Das Konzept des Planes bestand darin,

„durch verstärkte Koordinierung und eine verbesserte Komplementarität der Programme der EU und ihrer Mitgliedstaaten und besser abgestimmter Zusammenarbeit der nordeuropäischen Länder untereinander einen Mehrwert für alle Beteiligten zu schaffen.“¹⁸⁶

Das Ziel und die geplante Vorgehensweise, um dieses zu erreichen, wurden folgendermaßen zusammengefasst:

„Ein erklärtes Ziel der Nördlichen Dimension ist der Mehrwert, der durch eine Koordinierung der verschiedenen EU-Programme mit den von außerhalb der EU stehenden Organismen in den jeweils entsprechenden Bereichen durchgeführten Aktivitäten erreicht werden soll. Mit diesem Ziel vor Augen müssen die Möglichkeiten regionaler

¹⁸⁵ Art. 62 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Helsinki (10./11. Dezember 1999),

http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm, 7. Februar 2007

¹⁸⁶ Abs. I.1 des Aktionsplans für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003, Dok. des Rates 9401/00, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf, 8. Februar 2007

grenzüberschreitender Zusammenarbeit sowie die Chancen von Partnerschaften und Patenschaften wie auch von öffentlicher und privater Partnerschaft bei der Projektfinanzierung ausgelotet und genutzt werden.

Für Aktionen sind bevorzugt Sektoren ausersehen, in denen mit optimalem Mehrwert gerechnet werden kann, und dazu zählen die Bereiche Infrastruktur, wie zum Beispiel Verkehr, Energie und Telekommunikation und die Bereiche Umwelt, nukleare Sicherheit, Bildung, Forschung, Ausbildung und HR-Entwicklung, öffentliche Gesundheit und Verwaltung im Sozialbereich, grenzübergreifende Zusammenarbeit, grenzübergreifender Handel und Investitionen sowie die Bekämpfung des Verbrechens und insbesondere des internationalen Verbrechens.“¹⁸⁷

Im folgenden wurden die Themen Energiewirtschaft, Verkehr, Telekommunikation, Umwelt, nukleare Sicherheit, öffentliches Gesundheitswesen, Handel und Unternehmensförderung, Humanressourcen, Justiz und Inneres sowie regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit detailliert dargestellt und Schwerpunkte identifiziert, in denen die Europäische Union aktiv werden könnte. Nach dieser thematischen Herangehensweise wurde im letzten Punkt des Arbeitsplanes als geographischer Schwerpunkt der Vorhaben die Region Kaliningrad genannt, dem im Rahmen des Dialoges mit Russland besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte.

Dieser Aktionsplan wurde auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs, der am 19. und 20. Juni 2000 in Portugal stattfand, angenommen. Die Kommission wurde vom Europäischen Rat eingeladen, eine leitende Rolle bei der Umsetzung des Planes zu übernehmen und konkrete Aktionen, vor allem auf den Gebieten Umweltschutz und nukleare Sicherheit, Verbrechensbekämpfung sowie in der Frage von

¹⁸⁷ Abs. III.25 und III.26 des Aktionsplans für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003

Kaliningrad, vorzuschlagen. Zudem wurde der Vorschlag der schwedischen Regierung angenommen, während ihrer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 einen umfassenden Bericht über die Politiken der Nördlichen Dimension zu erstellen.¹⁸⁸

In diesem Bericht der schwedischen Präsidentschaft wurde festgehalten, dass die Nördliche Dimension sich zu einem „effizienten Mittel zur Förderung der Zusammenarbeit in Nordeuropa“¹⁸⁹ entwickelt hat. Der Bericht zeichnete ein sehr positives Bild der bisherigen Aktivitäten im Rahmen der Nördlichen Dimension, unterstrich vor allem die gute Kooperation auf lokaler und regionaler Ebene und sprach von „greifbaren Resultaten und konkreten Resultaten“¹⁹⁰, die bis dahin erreicht werden konnten. Nach einer Darstellung der bislang erfolgten Tätigkeiten wurden Vorschläge für das künftige Vorgehen erstellt, die meisten dieser Empfehlungen waren am Aufbau einer starken institutionellen Struktur für die Nördliche Dimension orientiert und zielten dementsprechend vor allem auf die Einrichtung regelmäßiger Treffen bzw. die Erstellung regelmäßiger Berichte ab.¹⁹¹ Zudem wurde eine umfassende Liste sektoraler Aktivitäten erstellt, die allerdings sehr vage blieb und nur wenige konkrete Schritte vorschlug.¹⁹²

Dieser schwedische Bericht wurde vom Europäischen Rat, der am 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg stattfand, angenommen, zudem wurde die Einrichtung eines Umweltprogramms der Nördlichen Dimension, in dem die Kommission gemeinsam mit internationalen Finanzinstitutionen den Umweltschutz auf regionaler Ebene vorantreiben wollte, vom Rat begrüßt.¹⁹³

¹⁸⁸ Art. 79 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira, (19./20. Juni 2000), http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

¹⁸⁹ Abs. 1, Full report on Northern Dimension Policies, vorgelegt am 12. Juni 2001, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/full_report.pdf, 9. Februar 2007

¹⁹⁰ Abs. 2, Full report on Northern Dimension Policies

¹⁹¹ s. Abs. 4, Full report on Northern Dimension Policies

¹⁹² Abs. 5.2, Full report on Northern Dimension Policies

¹⁹³ Art. 64 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg, (15./16. Juni 2001),

Die Umsetzung des geplanten Umweltprogramms der Nördlichen Dimension geschah allerdings nur sehr langsam und so sah sich der Europäische Rat anlässlich seiner Tagung in Barcelona im März 2002 gezwungen, den Ministerrat, die Kommission, die Mitgliedstaaten sowie die Europäische Investitionsbank aufzufordern, ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet zu intensivieren.¹⁹⁴

4.2 Der zweite Aktionsplan der Nördlichen Dimension

Im Oktober 2002 fand in Brüssel eine Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der EU und der Kandidatenländer statt, bei der Leitlinien für die Erstellung eines neuen Aktionsplanes der Nördlichen Dimension erarbeitet wurden. In diesem Dokument wurde festgehalten, dass die Kommission weiterhin eine führende Rolle in der Nördlichen Dimension einnehmen sollte, zugleich sollte aber eine Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern sowie regionalen und lokalen Gremien vereinbart werden. In inhaltlicher Hinsicht enthielten die Leitlinien kaum neue Anregungen, die Themen, welche im Rahmen der Nördlichen Dimension bearbeitet werden sollten, veränderten sich im Vergleich zu früheren Dokumenten nicht. Neu war einzig, dass neben Kaliningrad die Arktis als Querschnittsmaterie in der Nördlichen Dimension behandelt werden sollte. In einem der letzten Absätze des Dokuments hieß es:

„... the new Action Plan must be based on a strategic vision of the development of the Northern Dimension region and on realistic objectives to be achieved through initiatives carried out

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

¹⁹⁴ Art. 53 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona, (15. /16. März 2002), http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

in each of the priority sectors mentioned by the present guidelines.”¹⁹⁵

Noch vor dem Auslaufen des ersten Aktionsplanes der Nördlichen Dimension wurde der zweite Aktionsplan vorgestellt und vom Europäischen Rat im Oktober 2003 in Brüssel angenommen. Der Rat betonte in diesem Zusammenhang, dass die Nördliche Dimension bei der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union eine wichtige Rolle spiele und beitragen werde, die Nachbarschaftspolitik der Union voranzutreiben.¹⁹⁶

Im zweiten Aktionsplan wurde betont, dass die Nördliche Dimension auch nach der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union einen bedeutenden Anteil an der Umsetzung der neuen Nachbarschaftspolitik der EU haben werde. Als Stärke der Nördlichen Dimension wurde „die kombinierte Wirkung der Maßnahmen“ von EU-Mitgliedstaaten, Partnerländern, internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Organisationen und dem Privatsektor gesehen. Schon im folgenden Satz wurde allerdings zugegeben, dass die Nördliche Dimension nur dann ein „nützliches Modell“ für andere Politikbereiche sei, „sofern ein ausreichendes Engagement aller Beteiligten gewährleistet ist“.¹⁹⁷

Als Prioritätssektoren wurden – neben den Querschnittsmaterien Kaliningrad und Arktis - im Aktionsplan folgende Themen festgelegt:

- Wirtschaft, Unternehmen und Infrastruktur;
- Humanressourcen, Bildung, wissenschaftliche Forschung und Gesundheit;
- Umwelt, nukleare Sicherheit und natürliche Ressourcen;

¹⁹⁵ Guidelines for a new Action Plan, Presidency Conclusions on the Future of the Northern Dimension Policies of the European Union, 21 October 2002, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines02.pdf, 8. Februar 2007

¹⁹⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 16. und 17. Oktober 2003, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

¹⁹⁷ Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension, 2004-06, COM(2003)343, 3

- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und regionale Entwicklung;
- Justiz und Inneres.¹⁹⁸

Nach einer Auflistung der künftigen Schwerpunkte wurden im zweiten Aktionsplan auch die Probleme der bisherigen Zusammenarbeit genannt; als ein bedeutender Mangel wurde das Fehlen einer einheitlichen und umfassenden Darstellung der Aktivitäten der Nördlichen Dimension gesehen. Weiters wurde die Abhaltung von jährlichen Treffen hoher Beamter mit Vertretern regionaler und lokaler Behörden sowie von Wirtschaft und Zivilgesellschaft angeregt, um die laufende Arbeit der Nördlichen Dimension gegebenenfalls anpassen zu können.¹⁹⁹

4.3 Neuorientierung der Nördlichen Dimension nach 2006

Die Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004, die 2005 erfolgte Einrichtung der vier gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland sowie das Auslaufen des zweiten Aktionsplanes im Jahr 2006 machten eine grundlegende Neuorientierung der Nördlichen Dimension notwendig. Die Diskussion um die künftige Ausrichtung der Nördlichen Dimension begann im Frühling 2005, als nach ersten Gesprächen mit den Mitgliedstaaten der EU die Kommission ein non-paper mit dem Titel „Northern Dimension options beyond 2006“ an die von der Nördlichen Dimension betroffenen Nichtmitglieder der EU, also Russland, Norwegen und Island, sowie an den Rat der Ostseestaaten, den Barents-Euro Arktischen Rat, den Nordischen Ministerrat sowie den Arktischen Rat übermittelte. Die allgemeine Reaktion auf die Vorstellungen der Kommission war positiv, die einzige Ausnahme stellte Russland dar, das „reserviert“ reagierte.²⁰⁰

¹⁹⁸ Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension, 4

¹⁹⁹ Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension, 17

²⁰⁰ 2005 Annual Progress Report on the Implementation of the Northern Dimension Action Plan,

In den folgenden Verhandlungen wurde auf die russischen Bedenken eingegangen und so konnte im November 2005 dem Ministertreffen der Nördlichen Dimension ein Vorschlag für die Neuorientierung derselben unterbreitet werden. Im Rahmen dieses Treffens wurde das von der Kommission erstellte Papier mit dem Titel „Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007“²⁰¹ verabschiedet.

Dieses Dokument sah ein Abgehen von den auf drei Jahre befristeten Aktionsplänen vor, stattdessen sollte eine politische Deklaration der EU, Russlands, Norwegens und Islands eine dauernde Arbeitsgrundlage schaffen. Neben den bisherigen Schwerpunkten sollte die Nördliche Dimension nun als regionale und dem Norden Europas angemessene Ausdrucksform der vier Gemeinsamen Räume dienen, wodurch eine Fokussierung der Nördlichen Dimension auf das nordwestliche Russland möglich gemacht werden soll. Im Rahmen dieses Treffens wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als jener Bereich genannt, in dem der größte Mehrwert der Nördlichen Dimension zu erwarten sei und der genutzt werden sollte, um das Entstehen neuer Trennlinien in Europa zu verhindern. Angesichts der Tatsache, dass die Nördliche Dimension in eine neue Phase trete, bekannten sich alle Teilnehmer des Ministertreffens ausdrücklich zu deren Prinzipien, Strukturen und Aktivitäten.²⁰²

In den neuen Richtlinien wurde die geographische Ausdehnung der Nördlichen Dimension beibehalten, inhaltlich sollten die Aktivitäten jedoch an die neuen Gegebenheiten angepasst werden:

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/sec_2006_729_en.pdf, 18. Februar 2007, 5

²⁰¹ Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines05.pdf, 14. Februar 2007

²⁰² Joint Press Release on the IV Northern Dimension Ministerial Meeting held in Brussels on 21 November 2005, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/press_release_05.pdf, 8. Februar 2007

„... the ND policy should be used as a political and operational framework for promoting the implementation of the EU-Russia Common Spaces at regional/sub-regional/local level in the North with full participation of Norway and Iceland. In addition, Belarus could be encouraged to participate in expert level cooperation in the ND framework.“²⁰³

In der vorgeschlagenen Neuorientierung der Nördlichen Dimension steht das Verhältnis zu Russland also an erster Stelle und die Nördliche Dimension soll demnach als „regional expression of the Common Spaces“ betrachtet werden, während die spezifischen Bedürfnisse des Nordens nur noch an zweiter Stelle stehen:

„...it should continue to include some additional objectives of specific relevance in the North, i.e. its fragile environment, indigenous peoples' issues, health and social well being, etc.“²⁰⁴

Konsequenterweise wurde auch die Umsetzung der Nördlichen Dimension der neuen Ausrichtung angepasst, die thematische Angleichung an die vier Gemeinsamen Räume und damit eine Gliederung der Nördlichen Dimension in folgende Teilbereiche wurde vorgeschlagen:

- Wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- Freiheit, Sicherheit und Recht;
- Äußere Sicherheit;
- Forschung, Bildung und Kultur;
- Umwelt, nukleare Sicherheit und natürliche Rohstoffe;
- Soziale Wohlfahrt und Gesundheit.²⁰⁵

²⁰³ Punkt II.8 der Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007

²⁰⁴ Punkt II.9 der Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007

²⁰⁵ Punkt II.11 der Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007

Angesichts der nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sollten sich die Aktivitäten im Rahmen der Nördlichen Dimension auf ein „realistisches“ Maß beschränken. Als besonders sinnvoll wurde in diesem Kontext die grenzüberschreitende Zusammenarbeit genannt, zudem sollte vor allem die Erstellung regionaler und lokaler Entwicklungspläne unterstützt werden.²⁰⁶

Betreffend die Finanzierung der Nördlichen Dimension wurden in der Richtlinie grundlegende Änderungen angekündigt: Demnach sollte ab 2007 das Europäische Nachbarschaftsinstrument²⁰⁷, das im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik eingerichtet wurde, zur primären Finanzierungsquelle der Nördlichen Dimension werden.

Abschließend hielten die Minister fest, dass die zu verabschiedende politische Deklaration der Nördlichen Dimension permanenten Charakter habe und alle Beteiligten wurden auf ein gemeinsames Vorgehen in Fragen der Nördlichen Dimension eingeschworen:

„The new ND basic texts should be negotiated and adopted jointly by the EU, the Russian Federation, Norway and Iceland, leading to a consolidated common Northern Dimension policy, to which the parties should provide their full commitment.“²⁰⁸

Bemerkenswert ist hierbei, dass die Entscheidungen über die Ausrichtung der Nördlichen Dimension von den beteiligten Partnern *gemeinsam* getroffen werden sollen. Mit diesem Ansatz wurde von der bisherigen Praxis, wonach die EU die inhaltlichen Festlegungen der Nördlichen Dimension trifft, abgegangen und die Nördliche Dimension wurde zu einer

²⁰⁶ Punkt II.13 der Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007

²⁰⁷ Zum Europäischen Nachbarschaftsinstrument s. Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und der Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf, 14. Februar 2007

²⁰⁸ Punkt II.17 der Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007

Form der regionalen Zusammenarbeit der vier gleichberechtigten Partner EU, Russland, Norwegen und Island.

4.4 Das Europäische Parlament und die Neuausrichtung der Nördlichen Dimension

Angesichts des auslaufenden Aktionsplans und der Debatten um die Zukunft der Nördlichen Dimension präsentierte am 15. November 2005 die „Baltic Europe Intergroup“, eine Vereinigung von Europaparlamentariern aus den Anrainerstaaten der Ostsee, ein Dokument mit dem Titel „Europe’s Strategy for the Baltic Sea Region“.²⁰⁹

Die Autoren halten in dieser Strategie fest, dass die Ostseeregion das Potential in sich trägt, eine der Kernregionen Europas zu werden. Zugleich bestehe aber die Gefahr, dass die Verschmutzung der Ostsee ein nicht mehr reparierbares Ausmaß erreicht. Um die Chancen der Region zu wahren und die Gefahren für deren positive Entwicklung zu minimieren, soll nach Meinung der Autoren eine spezielle Strategie für die Ostsee verabschiedet werden. Die Vorschläge der Gruppe wurden in vier Kernbereiche gegliedert:

- Umwelt: Die EU soll einen umfassenden Plan zur Verbesserung der ökologischen Lage der Ostsee verabschieden. Nach Meinung der Autoren sollen in umweltpolitischer Hinsicht vor allem die Eutrophikation²¹⁰ der Ostsee vermindert, Maßnahmen

²⁰⁹ Verfasser dieses Dokuments sind die Europaparlamentarier Christopher Beazley (EPP-ED, UK), Michael Gahler (EPP-ED, DE), Satu Hassi (Verts/ALE, FIN), Toomas Ilves (PSE, EE), Girts Kristovskis (UEN, LV), Henrik Lax (ALDE, FIN) und Alexander Stubb (EPP-ED, FIN)

²¹⁰ Unter Eutrophikation versteht man eine natürliche oder vom Menschen verursachte Überdüngung von Gewässern, die verstärktes Wachstum von Pflanzen und vor allem Algen verursacht. Dies wiederum führt dazu, dass der Sauerstoffgehalt des betreffenden Gewässers sinkt, was wiederum negative Auswirkungen auf andere Lebewesen dieses Gewässers hat. Definition von Eutrophikation s. <http://toxics.usgs.gov/definitions/eutrophication.html>, 19. Februar 2007

zur Verhinderung von Tankerunfällen getroffen sowie Schritte zu einer nachhaltigen Fischereiwirtschaft geplant werden.

- Wirtschaft: Die Autoren der Strategie verlangen eine tiefere Integration der Anrainerstaaten der Ostsee, die Aufhebung aller Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt, den Ausbau der Verkehrswege sowie die Diversifikation der Energieversorgung;
- Kultur und Bildung: Die Verbindungen zwischen den Universitäten der Region sowie der Austausch von Studenten und Beamten sollen intensiviert werden. Zudem wird vorgeschlagen, einen Think Tank einzurichten, der das regionale Bewusstsein fördern und zu einem gemeinsamen Verständnis der Anliegen der Region führen soll;
- Sicherheit: Die Beziehungen zwischen der EU und Russland sollen nach Meinung der Autoren auf eine möglichst stabile Basis gestellt werden, zugleich sollen die Sicherheitsbedürfnisse aller Staaten der Region anerkannt werden. Neben der verstärkten Bekämpfung der Kriminalität durch Europol wird eine intensivierte Zusammenarbeit der Ostseeanrainer auf sozialem und gesundheitspolitischem Sektor verlangt.²¹¹

Am 16. November 2005, also wenige Tage vor dem Ministertreffen zur Nördlichen Dimension, wurde vom Europäischen Parlament eine Entschließung zur Nördlichen Dimension verabschiedet. In diesem Dokument fordert das Europäische Parlament, dass die Nördliche Dimension „sichtbarer gemacht werden muss“ und bringt seine Auffassung zum Ausdruck, dass „der Nördlichen Dimension dieselbe

²¹¹ Europe's Strategy for the Baltic Sea Region,
<http://www.alexstubb.com/fi/index.php?trg=news&id=29>, 18. Februar 2007

Aufmerksamkeit zuteil werden sollte wie anderen Modellen der regionalen Zusammenarbeit“²¹².

Betreffend die Umsetzung der Nördliche Dimension spricht sich das Europäische Parlament für die Einrichtung von neuen Partnerschaften in den Bereichen Verkehr, Logistik, Energie und Kultur aus und stellt die Frage, ob ein eigener Budgetrahmen für die Nördliche Dimension nicht zu deren besserer Sichtbarkeit beitragen und deren Charakter als Rahmenpolitik der EU hervorheben würde.²¹³

Abschließend spricht sich das Parlament dafür aus, eine eigene Strategie für den Ostseeraum im Rahmen der Nördlichen Dimension zu verabschieden.

Im Oktober 2006, also ein Jahr nach der Präsentation der Strategie für den Ostseeraum, legte der finnische Abgeordnete Alexander Stubb im Europäischen Parlament einen Bericht über die Strategie für die Ostseeregion vor.²¹⁴ In einer Rede vor dem Parlament ging Stubb auf die Gründe für seine Initiative ein: Nach der Erweiterung um zehn Staaten sei die Ostsee mit Ausnahme Russlands zu einem Binnenmeer der EU geworden, zudem ergäbe sich angesichts des Auslaufens des Aktionsplanes, der dadurch notwendigen Neuorientierung der Nördlichen Dimension und der finnischen Präsidentschaft in der Europäischen Union ein „window of opportunity“ für die Belange der Ostsee.²¹⁵ Stubb forderte die Einrichtung eines eigenständigen Budgets für die Nördliche Dimension zu deren besserer Umsetzung. In inhaltlicher Hinsicht schlug er eine

²¹² Absatz 1 der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Zukunft der Nördlichen Dimension, P6_TA(2005)0430, 18. Februar 2007

²¹³ Absatz 3 der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Zukunft der Nördlichen Dimension, P6_TA(2005)0430

²¹⁴ Report on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI)), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/624/624336/624336en.pdf, 18. Februar 2007

²¹⁵ Rede von Alexander Stubb im Europäische Parlament, 15. November 2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061115+ITEM-015+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=3-235>, 15. Februar 2007

Konzentration auf die Themen Umweltschutz, Energie, Infrastruktur sowie eine Ausweitung der vier Freiheiten auf den Ostseeraum vor.²¹⁶

Stubb legte im November 2006 einen „Bericht für eine Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension“²¹⁷ vor, in dem er eine Reihe konkreter Vorschläge machte, mit denen die Zusammenarbeit im Ostseegebiet gestärkt werden sollte:

- Die Kommission soll einen Vorschlag für eine Strategie für den Ostseeraum erarbeiten, durch den Synergien in der Zusammenarbeit geschaffen und Doppelgleisigkeiten vermieden werden sollten;
- Eine eigenständige Budgetlinie für diese Strategie soll im Rahmen der Nachbarschaftsinstrumente eingerichtet werden;
- Der Schutz der Ostsee soll gestärkt werden;
- Verkehrswege an der Ostsee sollen ausgebaut und eine gemeinsame Organisation des Schiffverkehrs in der Ostsee etabliert werden;
- Kaliningrad und dessen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung soll besondere Bedeutung zugemessen werden;
- der Grenzverkehr soll effizienter gestaltet werden, zugleich soll die organisierte Kriminalität bekämpft werden.²¹⁸

²¹⁶ Unter den vier Freiheiten versteht man den freien Verkehr von Finanzen, Personen, Gütern und Dienstleistungen

²¹⁷ Abs. 1 der European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI)), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/624/624336/624336en.pdf, 15. Februar 2007

²¹⁸ Abs. 2 bis 24 European Parliament resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI))

4.5 Das Rahmendokument der Nördlichen Dimension

Als Abschluss des Reformprozesses wurde im November 2006 während der finnischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union in Helsinki ein Gipfel der Nördlichen Dimension veranstaltet, an dem die EU durch den finnischen Ministerpräsidenten Matti Vanhanen, den Vorsitzenden der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, sowie den außenpolitischen Repräsentanten der Union, Javier Solana, vertreten wurde. Weiters nahmen an diesem Treffen der russische Präsident Wladimir Putin, der norwegische Ministerpräsident Jens Stoltenberg sowie der isländische Ministerpräsident Geir Haarde teil.

In der politischen Erklärung dieses Treffens wurden die auf Ministerebene getroffenen Beschlüsse bestätigt, wonach die Nördliche Dimension in Hinkunft „mit voller Beteiligung Islands und Norwegens“ eine „regionale Ausprägung der vier Gemeinsamen Räume für die Europäische Union und Russland“ darstellen sollte, ebenso wurde die „gleichberechtigte Partnerschaft“ aller Beteiligten hervorgehoben.²¹⁹

In technischen Fragen wurde beschlossen, die Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaften für Umwelt bzw. für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt fortzusetzen. Weiters galt es zu überprüfen, ob sich das Modell der Partnerschaften auf andere Bereiche übertragen lässt, die Bereiche Transport und Logistik bzw. Energieeffizienz und erneuerbare Energie wurden in diesem Zusammenhang genannt.²²⁰ Zudem wurde ein von Russland vorgelegter Katalog mit Projektvorschlägen zur Kenntnis genommen und die Einrichtung eines parlamentarischen Forums für die Nördliche Dimension erwogen.²²¹

Neben dieser politischen Erklärung wurde von den Teilnehmern an diesem Gipfel ein „Northern Dimension Policy Framework Document“ verabschiedet, in dem die Rahmenbedingungen für die Arbeit der

²¹⁹ Abs. 1 und 2 der Politischen Erklärung zur Politik der Nördlichen Dimension, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pol_dec_1106.pdf, 15. Februar 2007

²²⁰ Abs. 6 der Politischen Erklärung zur Politik der Nördlichen Dimension

²²¹ Abs. 8 der Politischen Erklärung zur Politik der Nördlichen Dimension

Nördlichen Dimension festgelegt wurde. Die Grundlagen der Nördlichen Dimension wurden darin folgendermaßen definiert:

“The Northern Dimension partners recognize that their cooperation framework can only be driven by the spirit of partnership and based on shared confidence. The Northern Dimension policy is henceforward a common project and a common responsibility. It will help to ensure that no dividing lines are established in the North of Europe.”²²²

In diesem Dokument wurden die Teilnehmer an der Nördlichen Dimension aufgezählt – sie umfassen die EU, die Staaten Russland, Norwegen und Island (diese vier werden als „Northern Dimension Partners“ bezeichnet), die regionalen Organisationen Ostseerat, Barents-Euro Arktischer Rat, Arktischer Rat und Nordischer Ministerrat, die Finanzinstitutionen EBRD, EIB, NIB und Weltbank sowie regionale und subregionale Körperschaften. Die in der Anfangsphase der Nördlichen Dimension umstrittene Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas wurde insofern geregelt, als beiden Beobachterstatus bei der Nördlichen Dimension zuerkannt wurde, zudem wurde die Nördliche Dimension als Referenzprojekt für die transatlantische Zusammenarbeit „in matters concerning the northern regions of the world“²²³ genannt.

Das Ziel der Nördlichen Dimension wurde in diesem Dokument folgendermaßen definiert:

„The Northern Dimension policy will aim at providing a common framework for the promotion of dialogue and concrete cooperation, strengthening stability, wellbeing and intensified economic cooperation, promotion of economic integration and

²²² Abs. 1.4 Northern Dimension Policy Framework Document, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/frame_pol_1106.pdf, 14. Februar 2007

²²³ Abs. 2.9 Northern Dimension Policy Framework Document

competitiveness and sustainable development in Northern Europe.”²²⁴

Große Teile des Northern Dimension Policy Framework Document entsprechen den zuvor zitierten Richtlinien der Kommission, so etwa die Festschreibung der Nördlichen Dimension als Mittel zur Umsetzung der vier Gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland, ebenso wurde neuerlich die Bedeutung verschiedener Formen der grenzüberschreitenden Kooperation betont. Auch die Arbeitsschwerpunkte wurden aus den Richtlinien der Kommission übernommen, neu sind im Vergleich zu früheren Dokumenten jedoch die institutionellen Festlegungen. Die Außenminister bzw. ein Kommissar der vier Partner EU, Russland, Norwegen und Island treffen demnach im Abstand von zwei Jahren zusammen, legen dabei die Ausrichtung der Nördlichen Dimension fest und überwachen deren Umsetzung. Um die Kontinuität der Arbeit zu sichern wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die in drei jährlichen Treffen zusammentritt.²²⁵

Anhand des Modells der Umweltpartnerschaft wurde die Zusammenarbeit in Partnerschaften als empfehlenswert genannt, außerhalb dieser Partnerschaften sollen eine „realistische“ Zahl von Projekten in den Schwerpunktbereichen der Nördlichen Dimension von den Außenministern genehmigt werden.²²⁶

In finanzieller Hinsicht wurde das Prinzip der Kofinanzierung als Leitlinie für die Umsetzung von Projekten festgelegt, zugleich wurde zugegeben, dass die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen Gefahren mit sich bringt.²²⁷

²²⁴ Abs. 3.10 Northern Dimension Policy Framework Document

²²⁵ Abs. 5 Northern Dimension Policy Framework Document

²²⁶ Abs. 6.26 Northern Dimension Policy Framework Document

²²⁷ Abs. 8.30 Northern Dimension Policy Framework Document

5 Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union mit Russland im Rahmen der Nördlichen Dimension

Im Rahmen dieser Arbeit sollen die Aktivitäten der Nördlichen Dimension in den betroffenen russischen Regionen beschrieben werden, nicht aber die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland im allgemeinen. Zum besseren Verständnis der vorliegenden Arbeit scheint es dennoch notwendig, die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Russland kurz darzustellen.

5.1 Die Beziehungen der Europäischen Union zu Russland

Nach dem Zerfall der Sowjetunion war die Europäische Union an einer raschen Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den ehemaligen Sowjetrepubliken interessiert. Die Schwierigkeiten der Transformation wurden aber unterschätzt und eine Reihe potentieller Konflikte (etwa der Krieg in Tschetschenien oder das Verhältnis Russlands zu den baltischen Staaten) eröffnete sich, zudem fehlte es der EG/EU an einer kohärenten Strategie gegenüber Russland.²²⁸

Als rechtliche Grundlage für die Beziehungen zwischen der EG und Russland diente bis zum Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der 1989 abgeschlossene Handelsvertrag zwischen der EG und der Sowjetunion. Erst 1997 wurden mit dem Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland auf eine neue Grundlage gestellt. Das Abkommen, das die Ziele der Zusammenarbeit sowie den institutionellen Rahmen dafür festlegt, wurde am 1. Dezember 1997 für die Dauer von zehn Jahren abgeschlossen.²²⁹

²²⁸ Andreas Michael Sumper, Die Beziehungen zwischen der erweiterten Europäischen Union und der Russischen Föderation, Hamburg 2005, 50

²²⁹ Der vollständige Text des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part) findet sich auf

Auf inhaltlicher Ebene deckte das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ein sehr breites Spektrum von Themen ab und umfasste den politischen Dialog, Handels- und Investitionsfragen, finanzielle und legislative Zusammenarbeit, Wissenschaft, Technologie und Bildung, Energie, nukleare Fragen, Umwelt, Transport, Kultur sowie Kooperation bei der Verhinderung illegaler Aktivitäten. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sah zudem für die Beziehung der EU zu Russland folgenden institutionellen Rahmen vor:

- zweimal jährlich stattfindende Gipfel zwischen dem russischen Präsidenten und dem Vorsitzenden der EU-Ratspräsidentschaft, dem Kommissionspräsidenten sowie dem Hohen Vertreter der GASP, um die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit festzulegen;
- ein Kooperationsrat auf Ministerebene, der die Durchführung des Abkommen überwacht;
- ein parlamentarischer Kooperationsausschuss wurde zwischen dem Europäischen Parlament und der russischen Staatsduma eingesetzt, um die Arbeit des Kooperationsrates zu unterstützen.

Zusätzlich zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurde eine Reihe von sektoralen Abkommen zwischen der EU und Russland abgeschlossen, die weitere Mechanismen der Zusammenarbeit festlegten. 1999 wurde als interne Regelung der Europäischen Union die vier Jahre lang gültige Gemeinsame Strategie für Russland verabschiedet, mit der ein kohärentes Auftreten aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber Russland festgelegt wurde. Als wesentlichste Ziele der Zusammenarbeit mit Russland wurden dabei folgende Punkte genannt:

- Konsolidierung der Demokratie, des Rechtsstaates sowie der öffentlichen Institutionen;
- Integration von Russland in den gemeinsamen wirtschaftlichen und sozialen europäischen Raum;
- Zusammenarbeit zur Förderung von Sicherheit und Stabilität innerhalb sowie außerhalb von Europa;
- Gemeinsame Herausforderungen auf dem europäischen Kontinent (unter diesem Punkt wurden Energiefragen, Umweltschutz, Kriminalitätsbekämpfung sowie regionale Kooperation zusammengefasst).²³⁰

5.2 Die vier Gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland

Anlässlich des Gipfels zwischen der EU und Russland in Sankt Petersburg im Mai 2003 wurde beschlossen, zur Vertiefung der Zusammenarbeit vier so genannte „Gemeinsame Räume“ zu schaffen.²³¹ Es handelt sich dabei um den

- Gemeinsamen Wirtschaftsraum: Ziel ist die Einrichtung eines offenen Marktes zwischen der EU und Russland. Weiters beinhaltet dieser Gemeinsame Raum Themen wie Transport, Energie, Investitionsfragen, Angelegenheiten des Wettbewerbs etc.
- Gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: in diesem Zusammenhang sollen vor allem Fragen der Reisefreiheit sowie von Grenzkontrollen behandelt werden.

²³⁰ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414CFSP), http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf, 29. September 2006

²³¹ Joint Statement EU-Russia Summit, St. Petersburg 31 May 2003, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm, 29. September 2006

- Gemeinsamen Raum für die Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit: In diesem Zusammenhang soll die multilaterale Diplomatie gefördert werden, weitere Themen sind der Kampf gegen Terrorismus sowie gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Zudem sollen in diesem Zusammenhang die so genannten „frozen conflicts“ (Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Nagorno-Karabach) beraten werden.
- Gemeinsamen Raum der Forschung und Bildung: Unter diesem Aspekt soll die Zusammenarbeit durch den Austausch von Wissenschaftlern und Studenten vorangetrieben werden.

Zwei Jahre nach der Einrichtung der Gemeinsamen Räume wurden anlässlich eines weiteren Gipfeltreffens in Moskau vier umfangreiche „road maps“ zur Umsetzung der entsprechenden Gemeinsamen Räume verabschiedet.²³²

Abschließend kann festgehalten werden, dass aus Sicht der Europäischen Union deren bilaterales Verhältnis zu Russland von der ständigen Suche nach der Balance zwischen Integration und Ausschließung Russlands geprägt ist²³³ – Russland ist kein potentieller Kandidat für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, zudem müssen eine Reihe von Unwägbarkeiten in seiner Außen- und Innenpolitik berücksichtigt werden, zugleich ist Russland aber ein unbestrittener Bestandteil Europas und kann deswegen sowie wegen seiner schieren Größe nicht aus der europäischen Politik ausgeschlossen werden.

²³² Text der vier Roadmaps s.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/russia_docs/road_map_ces.pdf,

29. September 2006

²³³ Hiski Haukkala, Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North, UPI Working Paper 32 (2001), 6

5.3 Russische Regionen und die Nördliche Dimension

Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde durch die so genannten Föderationsverträge im März 1992 das Verhältnis zwischen dem russischen Staat und der Vielzahl seiner territorialen Subjekte neu festgelegt. In diesen Verträgen wurde allerdings kein Föderalismus im herkömmlichen Sinne institutionalisiert, vielmehr wurden die Kompetenzen innerhalb der Russischen Föderation neu definiert.²³⁴

Die russische Verfassung von 1993 betonte die Tatsache, dass Russland ein föderaler Staat sei und legte die Gleichberechtigung aller Föderationssubjekte fest; enthielt aber keine Regelungen über das Verhältnis zwischen der Föderation und deren Subjekten. Diese Beziehungen wurden zwischen der Föderation und den betroffenen Körperschaften durch bilaterale Verträge geregelt, wodurch sich ein Wildwuchs an unterschiedlichen Regelungen ergab, was wiederum zum Entstehen einer Vielzahl verschiedener politischer Systeme in den Regionen, die im überwiegenden Großteil auf die Bedürfnisse der lokalen Eliten zugeschnitten waren, führte. Die 1996 eingeführte Direktwahl der Oberhäupter der regionalen Körperschaften erhöhten deren politisches Gewicht und vergrößerten deren ohnehin schon bedeutenden Einfluss. Die zur Kontrolle der regionalen Machthaber eingesetzten Parlamente spielten in diesem System nur eine untergeordnete Rolle.²³⁵

Schon bald nach seinem Amtsantritt unternahm der russische Präsident Putin im Jahr 2000 eine umfassende regionale Reform Russlands, mit der sieben Föderationsbezirke geschaffen wurden. Die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension relevanten nordwestlichen Gebiete Russlands wurden anlässlich dieser Reform zum so genannten Nordwestlichen Föderationsbezirk zusammengefasst, dieser Bezirk umfasst folgende Gebietskörperschaften:

²³⁴ Margareta Mommsen, Das politische System Russlands, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004, 415

²³⁵ Ebd., 417

- Republik Karelien
- Republik Komi
- Region Archangelansk
- Region Vologda
- Region Kaliningrad
- Region Leningrad
- Region Murmansk
- Region Nowgorod
- Region Pskow
- Sankt Petersburg
- den autonomen Kreis der Nenzen



Abbildung 2 Der Nordwestliche Föderationsbezirk der Russischen Föderation ²³⁶

Die Fläche des nordwestlichen Föderationsbezirkes beträgt 1.687.000 km² (etwa ein Zehntel der Fläche Russlands), die Zahl der Bewohner liegt bei 13,8 Millionen (ebenfalls etwa ein Zehntel der gesamten Bevölkerung Russlands). Der Bezirk ist reich an Bodenschätzen, so liegen etwa eines der weltweit größten Braunkohlereviere (Petschora) sowie etwa 20% der

²³⁶ Darstellung aus <http://baikaland.tripod.com/russia/szfo.html>, 28. September 2006

russischen Gasvorräte und 90% der Weltvorräte an Bernstein in diesem Bezirk.²³⁷

Ziel dieser Reform, durch die eine zusätzliche verwaltungstechnische Ebene zwischen den zentralen Behörden und den regionalen Gebietskörperschaften eingerichtet wurde, war, die Tätigkeit der föderalen Organe in den Gebietskörperschaften zu verbessern und sicherzustellen, dass Gesetzgebung und Verwaltung der Gebietskörperschaften mit der nationalen Politik in Einklang blieben.²³⁸ An der Spitze dieser Bezirke steht je ein „bevollmächtigter Vertreter“ des Präsidenten, dessen Aufgabe es ist, die Politik der Zentralregierung in der jeweiligen Region umzusetzen. Ein weiterer Schritt zur Schwächung der Regionen erfolgte im Januar 2002, seit damals sind die Gouverneure der Föderationsbezirke sowie deren Parlamentspräsidenten nicht mehr selbst Mitglieder im Oberhaus des russischen Parlaments, sondern nur noch von ihnen entsandte Vertreter. Durch diese Maßnahme können die in den Bezirken verankerten führenden Politiker nicht mehr unmittelbar an der nationalen Gesetzgebung teilnehmen. Im Gegenzug bot Putin den Gouverneuren und Parlamentspräsidenten einen Sitz im „Staatsrat“, der allerdings nur konsultativen Charakter hat und in der Verfassung nicht vorgesehen ist.²³⁹ Ende 2004 wurde von Präsident Putin die direkte Wahl der Gouverneure in den Föderationsbezirken wieder abgeschafft, seitdem schlägt der Präsident selbst den Kandidaten für das jeweilige Gouverneursamt vor. Dieser Vorschlag muss zwar vom jeweiligen regionalen Parlament bestätigt werden, der Staatspräsident hat allerdings das Recht, das jeweilige Regionalparlament aufzulösen, wenn die Bestätigung seines Kandidaten nicht spätestens in der dritten Lesung erfolgt. Diese Maßnahmen wurden größtenteils als demokratisch bedenklich beurteilt, da sie die Zentralregierung gegenüber den regionalen

²³⁷ Der Nord-Westliche Föderationsbezirk der Russischen Föderation, Publikation der Verwaltung des bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation im Nord-Westlichen Föderationsbezirk, o.A., 5

²³⁸ Sergei Prozorov, The Russian Northwestern Federal District and the EU's Northern Dimension: The Emergence of a New Political Subject and its Implications for EU-Russian Regional Cooperation, DIIS Working Paper no 2004/7, 1

²³⁹ Margareta Mommsen, Das politische System Russlands, 417

Körperschaften unverhältnismäßig stärkten sowie das auf die Person des Präsidenten zugeschnittene politische System weiter festigten. Befürworter dieser Reform unterstrichen jedoch, dass regionale Machthabe durch die bis dahin gültige föderale Lösung ein übermäßig großes politisches Gewicht gewonnen hatten. Zudem wird hervorgehoben, dass diese Reform im Rahmen der russischen Verfassung stattfand und eher eine Neuordnung des Föderalismus denn die Einführung eines auf die Figur des Präsidenten konzentrierten Zentralismus darstellte.²⁴⁰

Bereits im Jahr 2001, also unmittelbar nach der Schaffung des Nordwestlichen Föderationsbezirks, wurde von dem mit öffentlichen Mitteln finanzierten Think Tank „Zentrum für strategische Forschung Nordwest“ eine „Doktrin für die Entwicklung des Nordwestens von Russland“ erarbeitet, mit der die Leitlinien für die zukünftigen Planung in diesem Föderationsbezirk festgelegt wurden.²⁴¹

In der Einleitung der Doktrin wird auf die besondere geographische Lage des nordwestlichen Föderationsbezirkes an der Grenze zum industrialisierten und hoch entwickelten Westeuropa hingewiesen. Angesichts dieser besonderen Gegebenheiten öffnet sich zwar eine Reihe von Chancen, zugleich bestehe für den nordwestlichen Föderationsbezirk aber auch die Möglichkeit eines „unkontrollierbaren und explosiven Abrutschens auf den Rang eines Landes der Dritten Welt“.²⁴²

In der Doktrin werden die im nordwestlichen Föderationsbezirk zusammengefassten Gebietskörperschaften in vier Untergruppen eingeteilt: In der ersten Gruppe finden sich der Bezirk Leningrad, Pskov, Nowgorod und Vologda, die von hoher Industrialisierung, aber auch hoher Abwanderung gekennzeichnet sind. Die zweite Gruppe umfasst Gebiete, in denen Rohstoffe die Grundlage der Wirtschaft bilden (Archangelansk, Komi, Karelien und den Kreis der Nenzen), die Stadt Sankt Petersburg mit ihrer stark internationalen Ausrichtung stellt die dritte Gruppe dar, während

²⁴⁰ Sergei Prozorov, *The Russian Northwestern Federal District and the EU's Northern Dimension*, 5

²⁴¹ Doktrin für die Entwicklung des Nordwestens von Russland, <http://eng.csr-nw.ru/content/library/default.asp?shmode=10&ids=58&ida=902>, 21. November 2006

²⁴² Doktrin für die Entwicklung des Nordwestens von Russland, Punkt 1.4

die vierte Gruppe von Kaliningrad gebildet wird, das aufgrund seiner geographischen Lage eine Sonderstellung einnimmt. Im Fall von Kaliningrad wird hervorgehoben, dass die Zielsetzungen der Region sowie des Staates Russland divergieren und dadurch die russische Position in Verhandlungen mit anderen internationalen Akteuren geschwächt wird.²⁴³

Angesichts der dominanten Rolle des Rohstoffsektors in der Wirtschaft des nordwestlichen Föderationsbezirkes kommen in der Doktrin Befürchtungen zum Ausdruck, dass der Nordwesten Russlands in eine starke Abhängigkeit von den weltweiten ökonomischen Entwicklungen geraten und dabei keine aktive Rolle einnehmen könnte. Im Gegenzug zu dieser pessimistischen Haltung wird die Entwicklung des russischen Nordwestens als „Megaprojekt“²⁴⁴ dargestellt, das in einer gemeinsamen Anstrengung von Staat, Bürgern, Firmen, sozialen Institutionen und anderen Organisationen verwirklicht werden soll. Sieben so genannte Megaprojekte wurden in der Doktrin dabei genannt:

- Kaliningrad: Die Entwicklung Kaliningrads ist nach Ansicht der Autoren von besonderer Bedeutung für Russland. Dementsprechend ist ein gemeinsames Auftreten regionaler und staatlicher Behörden sowie der Wirtschaft wichtig, um die russischen strategischen Visionen gegenüber jenen der Europäischen Union gleichwertig zu machen;
- Erforschung und Entwicklung des Nordens: Ziel ist die Einrichtung einer angemessenen Infrastruktur, die Ansiedlung neuer Wirtschaftszweige sowie die Hebung des Lebensstandards;
- Das dritte Megaprojekt betrifft den Bereich Energie, es sollen vor allem neue Energiequellen erschlossen und Maßnahmen zur Einsparung von Energie umgesetzt werden;

²⁴³ Ebd., Punkt 2

²⁴⁴ Ebd., Punkt 3.2

- Die innovativen Sektoren der Wirtschaft sollen gefördert werden, wobei Sankt Petersburg eine führende Rolle einnehmen soll;
- Die fünfte Priorität der Doktrin ist die Entwicklung des forstwirtschaftlichen Sektors;
- Im Rahmen des sechsten Schwerpunkts soll das „Megaprojekt zur Förderung der multikulturellen Kommunikation“ umgesetzt werden;
- Das letzte der sieben Megaprojekte soll der Förderung der Arbeitnehmer dienen und deren Ausbildung sowie Mobilität verbessern.²⁴⁵

Aus westlicher Sicht scheint der nordwestliche Föderationsbezirk nicht nur aufgrund seiner unmittelbaren Grenzen zu Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur intensiven Zusammenarbeit mit der EU bzw. deren Mitgliedern prädisponiert. Zudem konnten in keiner Gebietskörperschaft des nordwestlichen Föderationsbezirkes Separationstendenzen festgestellt werden, weswegen Moskau gerade diesen Gebieten verhältnismäßig große Freiheiten in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten gewähren kann. Gerade in diesen Regionen hat die Kooperation mit westlichen Partnern eine lange Tradition, die bis zum mittelalterlichen Städtebund der Hanse zurückreicht.²⁴⁶

Im Folgenden soll exemplarisch die Entwicklung zweier russischer Gebietskörperschaften und deren Zusammenarbeit mit der Europäischen Union näher beleuchtet werden: Die Fallbeispiele beschreiben die zwischen Polen und Litauen gelegene russische Exklave Kaliningrad sowie die direkt an Finnland angrenzende Republik Karelien. Beide stellen aufgrund ihrer historischen Entwicklung und geographischen Lage Sonderfälle im Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Russland dar, an denen sich das Potential der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Akteuren beispielhaft darstellen lässt.

²⁴⁵ Ebd., Punkte 6.1 bis 6.7

²⁴⁶ Hiski Haukkala, Two Reluctant Regionalizers?, 11

5.3.1 Kaliningrad

Dem zu Russland gehörenden Gebiet Kaliningrad kommt aufgrund seiner geographischen Lage und Geschichte eine besondere Rolle in der Nördlichen Dimension zu. Die Ursachen für die exponierte Lage Kaliningrads liegen in den Entscheidungen, die von den Alliierten während bzw. unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges getroffen wurden.

Zwischen dem 14. und dem 16. Jahrhundert war die Stadt Königsberg einer der zentralen Punkte des Wirtschaftssystems der Hanse. Zu dieser Zeit begann auch der Aufstieg von Königsberg zu einem Bildungszentrum, das im gesamten Ostseeraum eine führende Rolle spielte - an der 1544 gegründeten Universität lehrten etwa Immanuel Kant und Johann Gottfried Herder.

Nach der ersten polnischen Teilung im Jahre 1772 fielen Königsberg und das umliegende Gebiet an Preußen, beide zusammen wurden mit dem Begriff „Ostpreußen“ bezeichnet. Während der Napoleonischen Kriege wurde Königsberg zum Sitz des preußischen Königs, da dieser aus dem von den Franzosen gefährdeten Berlin ziehen musste.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde Ostpreußen durch die Wiedereinrichtung des polnischen Staates und der Schaffung der freien Stadt Danzig vom Rest Deutschlands abgeschnitten. Die Frage des deutschen Zuganges zu Ostpreußen führte zu anhaltenden Spannungen zwischen Deutschland und Polen, die zum deutschen Einmarsch in Polen und damit zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges beitrugen.²⁴⁷

Ende November 1943 trafen sich Churchill, Roosevelt und Stalin, die Führer der drei alliierten Mächte, in Teheran zu einer Konferenz, auf der über die Nachkriegsordnung in Europa beraten wurde. Während dieses Treffens verlangte Stalin erstmals die Zusage, dass nach dem Ende des Krieges der eisfreie Hafen von Königsberg in Ostpreußen an die

²⁴⁷ Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, The Identity of Kaliningrad: Russian, European or a Third Space, in: Fabrizio Tassinari, The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality, Danzig-Berlin 2003, 69

Sowjetunion fallen sollte.²⁴⁸ Eineinhalb Jahre später, am 9. April 1945, eroberten sowjetische Truppen unter Marschall Vasilevskij Königsberg.²⁴⁹ Auf der Konferenz von Potsdam, die zwischen 17. Juli und 2. August 1945 stattfand, stellte Stalin seine westlichen Verbündeten vor vollendete Tatsachen. Ehe noch über eine definitive Nachkriegsordnung diskutiert werden konnte, hatte Stalin das ehemals deutsche Ostpreußen in zwei Zonen geteilt. Die südliche Hälfte wurde dem wieder entstandenen Polen zugesprochen, der 15.100 km² umfassende nördliche Teil dieses Gebietes rund um die Stadt Königsberg fiel wie von Stalin gefordert an die Sowjetunion und wurde 1946 der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik eingegliedert. Im selben Jahr wurde Königsberg nach dem langjährigen Vorsitzenden des Obersten Sowjet, M. I. Kalinin, in Kaliningrad umbenannt. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden jene 140.000 deutschen Einwohner, die noch nicht geflohen waren, vertrieben und durch Siedler aus dem Rest der Sowjetunion, vor allem aus Russland und der Ukraine, ersetzt; zudem wurden jene historischen Gebäude, welche die Kriegswirren überstanden hatten, geschliffen. Ziel dieser Maßnahmen war, die deutsche Geschichte der Stadt vergessen zu machen.²⁵⁰

Gemäß der strategischen Planung der UdSSR sollte Kaliningrad als vorgeschobene Bastion der UdSSR hinter den in der DDR und Polen stationierten Truppen dienen, dementsprechend hatte während des Kalten Krieges der Ausbau Kaliningrads zu einem militärischen Zentrum Vorrang vor der zivilen Entwicklung. Somit wurde Kaliningrad in jener Zeit zu einem der am meisten militarisierten Gebiete Europas. Die Stadt war der Sitz des Hauptquartiers der Ostseeflotte und bei einer Gesamtbevölkerung von 900.000 Menschen waren mehr als 100.000 Soldaten im Gebiet Kaliningrad stationiert.²⁵¹ Aufgrund seiner besonderen strategischen

²⁴⁸ Georg von Rauch, Geschichte der Sowjetunion, Stuttgart 1990, 410

²⁴⁹ Ebd., 432

²⁵⁰ Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, The Identity of Kaliningrad, 70

²⁵¹ Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad: The Russian Perspective, in: Lyndelle D. Fairlie, Alexander Sergounin, Are Borders Barriers?, EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad, Ulkopoliittinen instituutti und Institut für Europäische Politik, Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 13, 139

Bedeutung galten für das Gebiet Kaliningrad besondere Zutrittsberechtigungen, wodurch es vom Rest der Sowjetunion abgeschlossen wurde und Ausländern der Zutritt zu dem Gebiet versperrt wurde.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Ausrufung der Unabhängigkeit Litauens und Belarus wurde Kaliningrad mit einer völlig veränderten geopolitischen Situation konfrontiert. Kaliningrad bildet seitdem ein geographisch vom russischen Kernland abgetrenntes „Gebiet“ (russisch Oblast), was die Region vor eine Reihe praktischer Probleme stellt. So musste die Versorgung mit Lebensmitteln, Energie und Rohstoffen grundlegend verändert werden, ebenso musste wegen der Trennung vom Mutterland ein neues Grenz- und Zollregime geschaffen werden. Die strenge Orientierung Kaliningrads auf militärische Bedürfnisse und die Vernachlässigung der zivilen Entwicklung erwiesen sich als Hemmschuh für den Aufbau des Gebietes. Die Nachteile, die der Region durch diese einseitige Ausrichtung entstanden, waren in den Zeiten der Sowjetunion durch erhöhte Subventionen ausgeglichen worden, die sich aber nach deren Zerfall dramatisch verringerten.

Die russische Militärführung musste nach dem Ende des Kalten Krieges erkennen, dass Kaliningrad in dieser grundlegend geänderten Situation nicht verteidigungsfähig und daher eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten notwendig sei. Aus diesem Grund wurde entschieden, die Zahl der in Kaliningrad stationierten Truppen auf jenes Niveau zu reduzieren, das notwendig wäre, um das Gebiet kurzfristig zu verteidigen – das Ergebnis dieses Umdenkens führte zum Abzug großer Kontingente der russischen Armee und im Jahr 2001 betrug die Zahl der in Kaliningrad stationierten Soldaten nur noch zwischen 25.000 bis 30.000 Mann.²⁵²

Zu diesen wirtschaftlichen Problemen gesellte sich ein mentales, das aus dem Fehlen einer historisch gewachsenen Identität Kaliningrads entstanden war. Während Leningrad auf seine Identität stiftende Geschichte als St. Petersburg zurückgreifen konnte, fehlten solche historischen Anbindungen in Kaliningrad. Eine Erinnerung an die

²⁵² Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad, 140

preußische bzw. deutsche Geschichte der Region hätte die russischen Ansprüche auf dieses Gebiet in Frage gestellt und wurde aus diesem Grund sowohl von den lokalen wie auch von den nationalen Behörden verworfen.²⁵³

5.3.1.1 Die Entwicklung Kaliningrads seit 1991

Unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde die wirtschaftliche Ausgangslage Kaliningrads positiv beurteilt, immerhin sorgte die Kaliningrader Fischereiflotte für 10% der gesamten russischen Fänge, und von dem Umstand, dass 90% der Weltreserven an Bernstein auf Kaliningrader Gebiet liegen, erhoffte man sich bedeutenden wirtschaftlichen Nutzen. Auch in die zu sowjetischen Zeiten gegründete Industrie setzte man viele Hoffnungen und schon bald machte das Schlagwort von Kaliningrad als „Hongkong der Ostsee“ die Runde. Dieser Anspruch entspricht allerdings nicht der Realität: Die Industrie war veraltet und auf die Bedürfnisse des Militärs ausgerichtet, die Mittel für die Konversion zu zivilen Produkten fehlten. Die Infrastruktur des Gebietes war ebenfalls veraltet und den neuen Erfordernissen nicht angepasst, zudem nahm die Umweltverschmutzung verheerende Ausmaße an.²⁵⁴

Der von Präsident Jelzin 1991 ernannte Gouverneur Matoschkin war von der Vorstellung überzeugt, dass Kaliningrad die florierendste Region Russlands werden könnte, wenn es sich in wirtschaftlicher Hinsicht eng an die umgebenden Regionen anbinden könnte. Matoschkin trat dafür ein, dass die Region Kaliningrad in den Rang einer eigenständigen Republik innerhalb der Russischen Föderation erhoben und eine eigene Verfassung angenommen werden sollte. Zudem sollten die lokalen Behörden angesichts der besonderen Lage Kaliningrads mit weit reichenden Vollmachten ausgestattet werden. Aufgrund dieser Initiative wurde im

²⁵³ Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, *The Identity of Kaliningrad*, 77

²⁵⁴ Magdalene Hoff, Heinz Timmermann, *Kaliningrad (Königsberg): Eine russische Enklave in der baltischen Region. Stand und Perspektiven aus europäischer Sicht*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 17 – 1993, Köln 1993, 15

November 1991 Kaliningrad zu einer Freien Wirtschaftszone ernannt, wodurch der Region geholfen werden sollte, die durch die Trennung vom Mutterland entstehenden erhöhten Kosten auszugleichen. Im Bereich des Außenhandels wurde eine Reihe von Handelshemmnissen ebenso wie verschiedene Zölle und Abgaben abgeschafft, weiters wurden bestimmte Steuern verringert.

Diese Maßnahmen konnten die Probleme der Region allerdings nicht lindern; die in der Freien Wirtschaftszone hergestellten Produkte waren in der Regel zu teuer und entsprachen nicht den Anforderungen der potentiellen Abnehmer. Zwar gab es einige viel versprechende Ankündigungen verschiedener ausländischer Unternehmen (so wurde etwa die Einrichtung eines Fertigungswerkes von BMW angekündigt), es erwies sich aber bald, dass die Region aufgrund ihrer strukturellen Probleme nicht sonderlich attraktiv für Investoren schien.²⁵⁵

1995 konnte Matoschkin die Regierung in Moskau überzeugen, ein von ihm erstelltes „Konzept für die Politik der Föderation in der Region Kaliningrad der Russischen Föderation“ anzunehmen. Dieses Papier gewährte dem Gouverneur des Gebietes das Recht, direkt mit litauischen und polnischen Behörden in Fragen subregionaler Kooperation zusammenzuarbeiten. Weiters wurde dadurch die Stelle eines Kurators für Fragen Kaliningrads im russischen Außenministerium geschaffen und Kaliningrad wurde gestattet, Handelsvertretungen in Vilnius und Danzig zu eröffnen.²⁵⁶

In einer überraschenden Wende entschied Präsident Jelzin im Mai 1995, die Zollbefreiungen Kaliningrads abzuschaffen, was zur Annullierung zahlreicher Verträge mit ausländischen Investoren führte. Der Grund für diesen Schritt lag darin, dass der besondere Status Kaliningrads im zentralistisch geprägten Russland nicht gerne gesehen wurde. Gouverneur Matoschkin gelang es jedoch, Präsident Jelzin neuerlich von der Wichtigkeit der Freien Wirtschaftszone zu überzeugen. Diese wurde zwar im Jänner 1996 aufgehoben, zugleich wurde Kaliningrad jedoch der

²⁵⁵ Pertti Joenniemi, Lyndelle D. Fairlie, Stephen Dewar, The Kaliningrad Puzzle, Veröffentlichung des Baltic Institute of Sweden und des Åland Islands Peace Institute, Karlskrona/Mariehamn 2000, 15

²⁵⁶ Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad, 166

Status einer Speziellen Wirtschaftszone gewährt. Dieser Schritt war – ebenso wie zuvor die Einrichtung der Freien Wirtschaftszone – als Stimulus für die wirtschaftliche Entwicklung Kaliningrads gedacht und sollte die ausländischen Direktinvestitionen in der Region erhöhen. Die Gesetzesänderung bewirkte jedoch auch, dass die Kaliningrader Behörden ihre weit reichenden Kompetenzen, vor allem in internationaler Hinsicht, verloren und Moskau die Kontrolle über die in Kaliningrad ansässige Verteidigungsindustrie und Energieproduktion übernahm sowie den Abbau der in der Region gefundenen Bodenschätze unter die direkte Verwaltung der Zentralregierung stellte.²⁵⁷

Ein Wechsel wurde im Jahr 1996 vollzogen, als Matoschkin die Gouverneurswahlen gegen Leonid Gorbenko verlor. Gorbenko verfolgte keine klar ausgerichtete Politik und trat für eine engere Anbindung Kaliningrads an den Westen ein; Kaliningrad sollte seiner Meinung nach eine Brückenfunktion zwischen Russland und Westeuropa übernehmen. Trotz dieser Ankündigungen unterstützte Gorbenko bei den Wahlen zur Duma aber Wladimir Putin, der eine sehr zentralistische Politik verfolgte.²⁵⁸

Ergänzend zum Status Kaliningrads als Spezielle Wirtschaftszone wurde von der russischen Regierung im September 1997 ein Dekret mit dem Titel „Programm zur Entwicklung der Speziellen Wirtschaftszone Kaliningrad für den Zeitraum 1998 – 2005“ erlassen, wodurch das wirtschaftliche Wachstum der Region gefördert werden sollte. Dieses Dekret hatte vier vorrangige Ziele:

- Verbesserung der Infrastruktur;
- Neuorientierung der russischen Transportrouten;
- Strukturelle Reform der Wirtschaft Kaliningrads;
- Verbesserung der Lebensstandards in der Region.²⁵⁹

²⁵⁷ Ebd., 167

²⁵⁸ Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, *The Identity of Kaliningrad*, 79

²⁵⁹ Alexander Sergounin, *EU Enlargement and Kaliningrad*, 167

Im März 1998 wurde von der Regierung in Moskau ein Dekret erlassen, mit dem die Importe nach Kaliningrad limitiert und die in Kaliningrad ansässigen Betriebe geschützt werden sollten. Auf der diesem Erlass beigeschlossenen Liste der betroffenen Produkte fand sich jedoch auch eine ganze Reihe von Gütern, die in Kaliningrad nicht produziert wurden und zwangsläufig in die Region eingeführt werden mussten - das schlechte Ergebnis dieser gut gemeinten Maßnahme war ein Anstieg der Preise in Kaliningrad.²⁶⁰

Wie im Falle der Freien Wirtschaftszone wurde schon bald offensichtlich, dass es nicht möglich war, die angestrebten Ziele der Speziellen Wirtschaftszone zu erreichen; ein entscheidender Schub für die regionale Wirtschaft ist bis heute ausgeblieben. Die Probleme Kaliningrads, internationale Investoren anzulocken, werden bei einem Vergleich mit dem benachbarten Litauen offensichtlich: Während diese im April 2000 pro Kopf der Bevölkerung in Litauen 563 US-Dollar betrugen, erreichten sie in Kaliningrad lediglich 70 US-Dollar.²⁶¹

Die wirtschaftlichen Probleme Kaliningrads werden besonders augenfällig, wenn man Kaliningrad mit anderen russischen Regionen wie etwa der Region Nowgorod²⁶² vergleicht: Während im Zeitraum zwischen 1994 und 1998 rund 66 Millionen US-Dollar von ausländischen Unternehmen in der Region Kaliningrad investiert wurden, konnte die Region Nowgorod in den Jahren zwischen 1994 und 1999 Investitionen von über 600 Millionen US-Dollar gewinnen.²⁶³

Für die enttäuschenden wirtschaftlichen Ergebnisse der Speziellen Wirtschaftszone werden mehrere Ursachen genannt:

²⁶⁰ Kaliningrad region is the Special Economic Zone, Homepage der regionalen Verwaltung Kaliningrads, http://www.gov.kaliningrad.ru/en_sez.php3, 3. April 2002

²⁶¹ Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 20-2000, Köln 2000, 21

²⁶² zum Vergleich: Der Oblast Novgorod hat rund 740.000 Einwohner, also etwa 200.000 Einwohner weniger als Kaliningrad.

²⁶³ Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad, 168

- wie in ganz Russland werden die wirtschaftliche und politische Instabilität von potentiellen Investoren als abschreckend empfunden;
- eine die Investitionen schützende Gesetzgebung fehlt;
- die komplexe Steuergesetzgebung wird als wirtschaftsfeindlich gesehen;
- Bürokratie und Korruption schrecken Investoren ab.

Auf regionaler Ebene haben folgende Faktoren ausländische Firmen von Investitionen in Kaliningrad abgehalten:

- die russische Regierung hat immer wieder den Status Kaliningrads als Spezielle Wirtschaftszone in Frage gestellt, was mögliche Investoren verunsichert und abschreckt;
- die bloße Gewährung von Steuervorteilen wird von Investoren nicht als entscheidender Anlass gesehen, solange diese nicht von einem Paket weiterer wirtschaftsfördernder Maßnahmen begleitet werden;
- schließlich werden Institutionen wie die Spezielle Wirtschaftszone üblicherweise auf klare wirtschaftspolitische Ziele (wie etwa die Förderung eines bestimmten Industriezweiges) abgestimmt, dies ist in Kaliningrad jedoch nicht der Fall.²⁶⁴

2005 wurde von der russischen Regierung ein Gesetz zur Einrichtung einer neuen Sonderwirtschaftszone präsentiert, das unter anderem vorsah, dass sich in der Region Kaliningrad ansiedelnde Firmen, die mindestens 150 Millionen Rubel investieren, für die ersten sechs Jahre ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von allen Steuern befreit werden. An diesem Entwurf wurde kritisiert, dass durch diese Regelung Unternehmen versucht sein könnten, nach Ablauf der Frist von sechs Jahren ihren

²⁶⁴ Pertti Joenniemi, Lyndelle D. Fairlie, Stephen Dewar, The Kaliningrad Puzzle, 18

Firmensitz zu verlagern oder durch Neugründung des Unternehmens neuerlich in den Genuss der Steuerbefreiung zu kommen. Zudem wurde hervorgehoben, dass die Investitionssumme von 150 Millionen Rubel in der Regel nur von großen Industriebetrieben aufgebracht wird, und keine gesonderten Anreize zur Gründung von innovativen Klein- oder Mittelbetrieben geschaffen wurden.²⁶⁵

Das wirtschaftliche Scheitern hatte tief greifende Konsequenzen für die soziale Lage der Bevölkerung Kaliningrads. Der Abbau von Streitkräften und die Produktionskürzungen der Rüstungsindustrie führten zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit im Gebiet. Zum allgemeinen wirtschaftlichen Niedergang gesellt sich ein weiterer Umstand, der das Leben der Bevölkerung bis heute erschwert: obwohl die Durchschnittseinkommen in Kaliningrad unter dem russischen Schnitt liegen, liegen die Preise aufgrund der exponierten geographischen Lage der Region über denen in Russland.²⁶⁶ Derzeit leben etwa 30% der Bevölkerung Kaliningrads unter der Armutsgrenze²⁶⁷, der Lebensstandard in Kaliningrad fiel nach Angaben der offiziellen Statistiken auf etwa 80% des russischen Durchschnitts. Auffällig ist weiters die hohe Abhängigkeit Kaliningrad von Importen: 80% aller in Kaliningrad benötigten Lebensmittel werden aus dem Westen importiert, wobei Polen und Litauen zu den Hauptlieferanten zählen. Die Handelsbilanz ist stark negativ, insgesamt stehen den Exporten aus dem Gebiet Kaliningrad, die sich auf 480 Millionen US-Dollar belaufen, Importe von rund 1,2 Milliarden US-Dollar gegenüber.²⁶⁸

Kaliningrad hat sich auch zu einem Zentrum der organisierten Kriminalität entwickelt, Schätzungen gehen davon aus, dass die Hälfte der Einnahmen aus „informellen Aktivitäten“, wie dieser Wirtschaftszweig euphemistisch

²⁶⁵ Kari Liutho, Kaliningrad after the EU enlargement but before the legislative change concerning its special economic zone, in: Kaliningrad 2020. Its future competitiveness and role in the Baltic Sea economic region, http://www.tukkk.fi/pei/verkkojulkaisut/Liutho_72005.pdf, 18. Februar 2007, 113

²⁶⁶ Magdalene Hoff, Heinz Timmermann, Kaliningrad (Königsberg), 16

²⁶⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat: die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, KOM(2001) 26, 14

²⁶⁸ Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, 15

bezeichnet wird, stammen. Neben der organisierten Kriminalität verdient ein guter Teil der Bewohner Kaliningrads seinen Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft, nach Schätzungen betreiben bis zu 10.000 Menschen regelmäßig grenzüberschreitenden Handel („shuttle trading“), bei dem Alkohol, Zigaretten und Treibstoff die wichtigsten Handelsgüter darstellen.²⁶⁹

Auch Daten aus dem Gesundheitswesen belegen die schwierige Lage, in der sich das Gebiet befindet: Tuberkulose, Diphtherie, Masern und epidemisch auftretender Paratyphus sind weit verbreitet. Zudem haben Drogenmissbrauch und Prostitution zu einer alarmierenden Ausbreitung von HIV geführt, gemäß den gemeldeten Fällen von HIV-Infektionen ist Kaliningrad das bei weitem am stärksten betroffene Gebiet im gesamten Ostseeraum.²⁷⁰

5.3.1.2 Kaliningrad und Moskau – Föderalismus versus Zentralismus

Neben den wirtschaftlichen Schwierigkeiten bewirkten die grundlegend veränderten Umstände nach dem Zerfall der Sowjetunion unter den Einwohnern Kaliningrads ein Gefühl der Isolation vom Mutterland und führten zu einer grundsätzlichen Debatte über das Verhältnis Kaliningrads zum Mutterland, die bis heute nicht beendet wurde. Die zentralen Fragen dabei lauten: Was sind die Pläne Russlands für die Entwicklung seiner Exklave? Wie sieht Moskau die Perspektiven der Region?

Entsprechend der Vielzahl der theoretischen Ansätze in der Frage Kaliningrads entwickelten sich eine Reihe verschiedenster konkreter Vorschläge, wie die Zukunft der Region gestaltet werden sollte:

- starke Durchgriffsrechte der Moskauer Zentralregierung in Kaliningrad;

²⁶⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat: die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, KOM(2001) 26, 13

²⁷⁰ Ebd., 15

- die Gewährung bestimmter Rechte an Kaliningrad, damit dieses mit einem mehr oder weniger großem Grad von Autonomie seine Geschicke, wenn schon nicht bestimmen, so zumindest beeinflussen kann;
- die Etablierung Kaliningrads als vierter baltischer Republik neben Estland, Lettland und Litauen.
- Die Einrichtung eines gemeinsamen Kondominiums zwischen Russland, Polen, Litauen und Deutschland.

Während andere russische Regionen auf ihre Geschichte zurückgreifen konnten – als Beispiel wäre hier Leningrad zu nennen, dass auf seine Vergangenheit als St. Petersburg zurückkommen konnte – war dies in Kaliningrad nicht der Fall. Dieser Mangel an historischen Bezügen führte ebenso wie die exponierte geographische Lage Kaliningrads zu einer Reihe teils verwegener Spekulationen um die Zugehörigkeit des Gebietes. Paradoxerweise war es gerade der russische Nationalist Wladimir Schirinowski, der in der Diskussion über Kaliningrad am meisten auf die deutsche Geschichte der Stadt einging und auf einer Veranstaltung deutscher Rechtsextremisten in Thüringen für den Fall eines russisch-deutschen Sonderbundes anbot, „die Frage Nordostpreußens und Königsbergs auf jeden Fall im Sinne Deutschlands“ zu lösen.²⁷¹

In der Debatte um Kaliningrad wurde von einigen Moskauer Politikern sogar die These vertreten, dass für die Interessen der Föderation ein verarmtes Kaliningrad besser sei als eine wirtschaftliche starke Region. Begründet wird dies mit der Angst, dass ein starkes Wirtschaftswachstum Separationstendenzen fördern könnte und dem Verlangen nach Unabhängigkeit Kaliningrads möglicherweise Vorschub leisten könnte.²⁷²

In der innerrussischen Debatte um die Zukunft Kaliningrads hatten sich drei Hauptströmungen gebildet, die folgendermaßen dargestellt werden können:

²⁷¹ zitiert bei Magdalene Hoff, Heinz Timmermann, Kaliningrad (Königsberg), 10
²⁷² ebd., 19

- *Realisten* und *Geopolitiker* sahen Kaliningrad als Manifestation des ewigen Gegensatzes zwischen Russland und dem Westen. Nach Ansicht dieser Gruppe sei der Westen nicht an der Schaffung eines prosperierenden Kaliningrads interessiert, sondern sähe dieses bestenfalls als Transitposten für den Verkehr zwischen dem Westen und Russland. Im schlechtesten Fall würde der Westen die Unabhängigkeitsbestrebungen Kaliningrads fördern und damit zur Destabilisierung ganz Russlands beitragen.
- *Liberale* Denker gingen davon aus, dass Kaliningrad im Vergleich zu den Zeiten des Kalten Krieges an Bedeutung verlieren würde. Sie traten dafür ein, Kaliningrad als Brücke zum Westen zu sehen und durch Zusammenarbeit mit dem Westen Kaliningrad zu einer florierenden Musterregion Russlands zu machen.
- *Globalisten* gingen noch einen Schritt weiter als die Liberalen: Ihrer Meinung nach werden die Tendenzen zur Globalisierung und Regionalisierung tiefgreifende Auswirkungen auf Russland haben, am stärksten würden die Auswirkungen dieser beiden Prozesse in Kaliningrad zu spüren zu sein. Zum einen sei Kaliningrad ein Subjekt im Dialog zwischen den globalen Akteuren EU und Russland, zum anderen sei der Ostseeraum auf dem Weg, eine Region intensiver regionaler Kooperation zu werden. Die Globalisten verlangten daher von der EU eine zweigleisige Vorgehensweise, in der Kaliningrad wie auch andere der EU benachbarte russische Regionen bevorzugt behandelt würden.²⁷³

Eine neue Orientierung der Debatte brachte im November 2000 die Wahl von Wladimir Jegorov zum Gouverneur von Kaliningrad. Obwohl Jegorov

²⁷³ Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad, 146

vor seiner Wahl die zentralistische Position des russischen Präsidenten Putin unterstützt hatte, fachte er die Debatte um den Status Kaliningrads neu an. Nach Jegorov sollte Kaliningrad ein verbindendes Element zwischen der Europäischen Union und Russland werden, zudem wurde auch Hongkong als Vorbild für die Entwicklung Kaliningrads genannt. Der weitest gehende Vorschlag war jedoch der, der Region Kaliningrad autonomen Status zu gewährleisten und ihr zu ermöglichen, dem Europäischen Wirtschaftsraum beizutreten.²⁷⁴

Im März 2001 schlug der russische Außenminister Ivanov anlässlich eines Besuches in Kaliningrad vor, ein spezielles Abkommen zwischen der Europäischen Union und Russland über Kaliningrad abzuschließen, durch das folgende Problembereiche gelöst werden sollten:

- Wahrung der Freiheit des Transits zwischen der Region Kaliningrad und dem übrigen Gebiets Russland für alle Transportmittel, neben Transit auf Straße oder Schiene sollte dies auch für Öl- und Gaspipelines, Stromleitungen und Telekommunikationskanäle gelten;
- Schaffung einer günstigen Regelung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit;
- Wahrung der Interessen der in Kaliningrad ansässigen Fischereiindustrie;
- Teilnahme Kaliningrads an EU-Programmen der technischen Hilfe.²⁷⁵

Trotz der prinzipiellen Zustimmung zur verstärkten Zusammenarbeit mit der Europäischen Union strich Ivanov die Bedeutung der russischen Souveränität über Kaliningrad hervor und warnte:

„It cannot be allowed that in questions of development of the external ties of the region somebody should be able to disturb

²⁷⁴ Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, *The Identity of Kaliningrad*, 80

²⁷⁵ Igor Ivanov, Rede anlässlich eines Treffens mit der Führung der Region Kaliningrad, 8. März 2001, o.S.

the Russian power vertical, to disunite and oppose us to each other.”²⁷⁶

Zugleich nahm der russische Ministerrat ein “Konzept einer neuen sozialen und wirtschaftlichen Politik gegenüber dem Gebiet Kaliningrad“ an. Dieses Konzept sah vor, das Kaliningrad zu einer Region der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union werden sollte und forderte den Abschluss eines speziellen Abkommens zwischen der EU und Russland im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens.²⁷⁷

Ebenfalls im Mai 2001 präsentierte die Analytische Abteilung der Duma ein Papier mit dem Titel „Bestimmte Aspekte zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Region Kaliningrad“. Kernstück der Wahrung der russischen nationalen Interessen und Sicherheit in Kaliningrad war demnach die Aufrechterhaltung einer wirtschaftlichen, politischen und militärisch-strategischen Position, die ausschloss, dass Kaliningrad seine Rolle als integraler Teil der Föderation verlieren könnte. Das Dokument enthielt eine Reihe von Vorschlägen zur Lösung der Frage Kaliningrads und forderte etwa den Abschluss eines Abkommens zwischen Russland und der Europäischen Union, um Kaliningrad zu einer Zone der gemeinsamen Kooperation zu entwickeln. Zudem wurde in diesem Dokument vorgeschlagen, ein spezielles Abkommen im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens abzuschließen, durch das die Wahrung der Interessen der Region als Subjekt der russischen Föderation garantiert würde.²⁷⁸

²⁷⁶ Igor Ivanov, Rede anlässlich eines Treffens mit der Führung der Region Kaliningrad, 8. März 2001, o.S

²⁷⁷ Alexander Sergounin, EU Enlargement and Kaliningrad, 176

²⁷⁸ Certain Aspects of Ensuring Security of Kaliningrad Region, Analysis of the Analytical Board of the Federal Assembly State Duma Apparatus, May 25, 2001, <http://www.mid.ru>, 7. 3. 2002

5.3.1.3 Die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU in Kaliningrad

Nach dem Zerfall der Sowjetunion stand die Moskauer Führung den Initiativen der Europäischen Union, die auf die Einbindung Kaliningrads in die regionale Entwicklung abzielten, misstrauisch bis ablehnend gegenüber. Die Furcht vor unkontrollierter westlicher Durchdringung des Gebietes, der Lockerung seiner Bindung an das russische Mutterland oder gar der Separation Kaliningrads war in Moskau stark ausgeprägt.²⁷⁹

Diese Furcht legte sich jedoch bald und wurde durch die Vorstellung von Kaliningrad als einer Pilotregion für die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union ersetzt.²⁸⁰ Dass Kaliningrad solch eine Pilotregion darstellen könnte, wird an anderer Stelle bestritten. Demnach sei die Einrichtung einer Pilotregion ein Experiment mit Ergebnissen, die auch auf andere Regionen angewendet werden könnten. Gerade im Falle Kaliningrads sei dies jedoch nicht der Fall, da dessen geographische Randlage und die dadurch verursachten Spezifika der Region zu keinen allgemein gültigen Erkenntnissen führen könnten. Wenn schon eine Region als Pilotprojekt für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland dienen sollte, dann sollte der gesamte nordwestliche Föderationsbezirk als Beispiel herangezogen werden.²⁸¹

5.3.1.4 Die Aktivitäten der EU in Kaliningrad

Die Hilfe für die Region Kaliningrad im Rahmen des Programms TACIS begann 1991 mit einem Agrarprojekt der Europäischen Union und wurde

²⁷⁹ Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, 13

²⁸⁰ Pertti Joenniemi, Kaliningrad: a Pilot Region in the Russia/EU Relations?, in: Hanna Ojanen (Hrsg.), The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Ulkopoliittinen instituutti and Institut für Europäische Politik Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Working Paper 12, Helsinki 2001, 165

²⁸¹ Sergei Prozorov, The Russian Northwestern Federal District and the EU's Northern Dimension: The Emergence of a New Political Subject and its Implications for EU-Russian Regional Cooperation, DIIS Working Paper 2004/4, 25

seitdem intensiviert. In dieser Phase wurde dem Auf- und Ausbau der Institutionen, der Umstrukturierung von Unternehmen sowie der Entwicklung des Humankapitals besondere Bedeutung zugemessen.

In den Jahren 1999 und 2000 wurde eine Reihe neuer Projekte initiiert, die sich vor allem auf folgende Bereiche konzentrieren:

- Ausbau von je einem Grenzübergang nach Polen und Litauen;
- Entwicklung des Kaliningrader Hafens;
- Einführung der Abfallbewirtschaftung mit dem Ziel der Eindämmung des Abfallaufkommens;
- Teilnahme Kaliningrads an einem Gesundheitsprojekt im nordwestlichen Russland;
- Förderung von Industrie, Handel und innovativen Klein- und Mittelbetrieben.²⁸²

Neben der Unterstützung der Wirtschaft und dem Aufbau der Infrastruktur konzentrierten sich die Aktivitäten der Europäischen Union auf die Sicherung der Lebensqualität der Bevölkerung Kaliningrads, hier wiederum vor allem auf die Bereiche Umwelt und Gesundheit. So sollte etwa durch das Projekt ENVRUS 9803 (Volumen 2 Million Euro) die Schaffung von Expertise im Bereich des Wassermanagements ermöglicht werden, ein weiteres Projekt sollte die Zusammenarbeit zwischen lokalen Institution im Bereich des Umweltschutzes fördern.²⁸³ Auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung investierte in ökologische Projekte in Kaliningrad, so wurden etwa für die Wiederherstellung der Wasserversorgung von Kaliningrad und Vorhaben im Bereich des Umweltschutzes 56,7 Millionen US-Dollar zur Verfügung gestellt.²⁸⁴ Insgesamt hat die Europäische Union im Zeitraum zwischen

²⁸² Mitteilung der Kommission an den Rat: die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, KOM(2001) 26, 21

²⁸³ Ongoing TACIS projects in Kaliningrad region, www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile1218.doc, 3

²⁸⁴ Kaliningrad Region – Environment, http://www.gov.kaliningrad.Russland/en_region.php3, 3. April 2002

1991 und 2002 eine Vielzahl von Projekten in der Region Kaliningrad mit rund 40 Millionen Euro unterstützt.²⁸⁵

Neben den Aktivitäten auf Ebene der Europäischen Union haben auch mehrere der EU-Mitgliedsstaaten Projekte in Kaliningrad initiiert. So hat etwa Dänemark seit 1991 vor allem in den Bereichen Energie und Umwelt über 50 Projekte im Kaliningrader Gebiet durchgeführt, Schweden unterstützte vor allem den Umbau der Verwaltung, während Deutschland Projekte auf den Gebieten Bildung und Landwirtschaft finanzierte.²⁸⁶

Als Beispiel für eine von der Europäischen Union geförderte Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter der Beteiligung von Kaliningrad soll an dieser Stelle kurz die Euregio Saule dargestellt werden. Diese Euregio umfasst Gebietskörperschaften in Lettland (Region und Stadt Jelgava), Litauen (Region Siauliai), Schweden (Region Skane) und in der Region Kaliningrad (Stadt Sowjetsk und die Bezirke Neman und Slwask) mit insgesamt 900.000 Einwohnern. Die Gründungsdokumente der Euregio wurden im Juli 1999 im litauischen Siauliai unterzeichnet.²⁸⁷

An der Spitze der Euregio steht der für ein Jahr gewählte Präsident der Euregio. Das Entscheidende Gremium der Euregio ist der so genannte Rat (Council), in den bis zu 3 Vertreter aus den teilnehmenden Gebietskörperschaften entsendet werden und der die Leitlinien der Aktivitäten der Euregio festlegt. Der Verwaltungsrat (Board) wacht über die Umsetzung der Beschlüsse des Rates und setzt Arbeitsgruppen für die jeweiligen Projekte ein.

²⁸⁵ Chris Patten, Rede am elften Ministertreffen des Ostseerates, Svetlogorsk, 6 März 2002, http://europa.eu.int/comm./external_relations/news/patten/spo2_98.htm, 8. März 2002

²⁸⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat: die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, KOM(2001) 26, 22

²⁸⁷ Agreement on establishing the Euregio Saule, www.eureg-saule.jrp.lv/, 22. November 2006

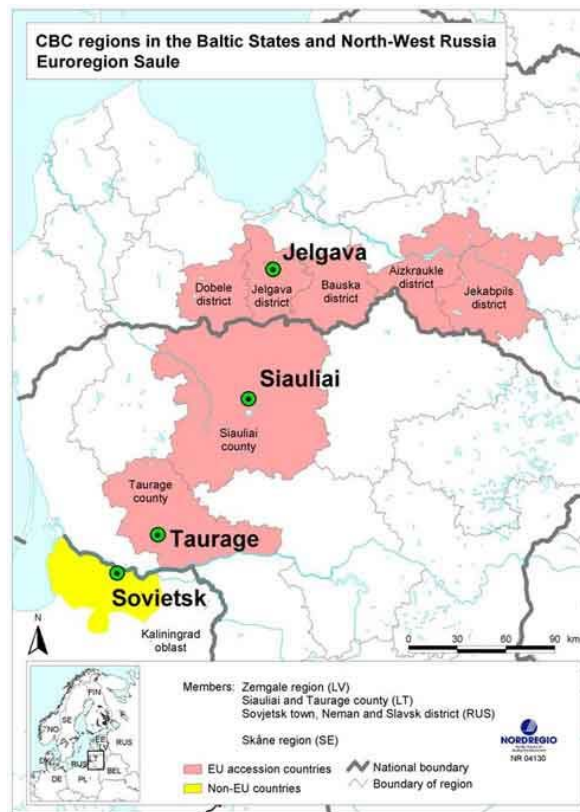


Abbildung 3 Euregio Saule ²⁸⁸

Als größte Probleme der in der Euregio verbundenen Gebietskörperschaften wurden Schwierigkeiten im grenzüberschreitenden Verkehr, unterentwickelte Zusammenarbeit in wirtschaftlichen Fragen sowie rückständige Verkehrs- und Telekommunikationsanbindungen genannt.²⁸⁹

Als Ziele der Zusammenarbeit im Rahmen der Euregio Saule wurden dementsprechend die Entwicklung folgender Bereiche genannt:

- Ausbau der Straßen- und Bahnverbindungen sowie die Wiederherstellung von grenzüberschreitenden Strassen;
- Errichtung von Radwegen und Unterstützung von ländlichen touristischen Projekten;

²⁸⁸ Karte aus <http://www.eureg-saule.jrp.lv/images/map-9.jpg>, 22. November 2006

²⁸⁹ Analysis of Situation, in: Development Strategy of the Euregio Saule 2004 – 2010, www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

- Förderung wirtschaftlicher Kontakte und des Informationsaustausches von Betrieben, gemeinsames Marketing von Produkten aus der Region;
- Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Organisation von internationalen Jugendlagern, Bewahrung der kulturellen Vielfalt und des kulturellen Erbes;
- Schutz der Wasserressourcen und Einrichtung von Schutzgebieten;
- Teilnahme an internationalen Konferenzen, Einrichtung einer Homepage sowie Verbreitung von Informationsmaterial über die Euregio.²⁹⁰

Im Zeitraum bis 2004 wurden im Rahmen der Euregio Saule Projekte mit einem Gesamtbudget von 1.393.000 € verwirklicht, die Europäische Union unterstützte diese Vorhaben mit insgesamt 1.050.000 €. Der im Jahr 2004 verabschiedete Aktionsplan der Euregio enthielt eine umfangreiche Liste weiterer Projekte, deren Gesamtvolumen 11,4 Millionen € betrug.²⁹¹

5.3.1.5 Das Kaliningraddilemma der Europäischen Union

In technischer Hinsicht stellte Kaliningrad die Europäische Union vor das Dilemma, dass das Gebiet zwar formell von der Partnerschaft zwischen der EU und Russland betroffen ist, tatsächlich aber der Beitritt der baltischen Staaten und Polens zur Europäischen Union mehr Auswirkungen auf das Gebiet hatte als die genannte bilaterale Partnerschaft. Die Übernahme des *acquis communautaire* durch Polen und Litauen stellte die Europäische Union vor das Problem, wie sie die Erweiterung nach Osten durchführen und gut überwachte Außengrenzen

²⁹⁰ Priorities of Development, in: Development Strategy of the Euregio Saule 2004 – 2010,

www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

²⁹¹ Action Plan, Development Strategy of the Euregio Saule 2004 – 2010, www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

schaffen kann, ohne zugleich neue Trennlinien in Europa entstehen zu lassen. Vor allem zwei Maßnahmen lassen das Entstehen neuer Scheidelinien zwischen einer prosperierenden Europäischen Union und vergleichsweise unterentwickelten angrenzenden Gebieten befürchten: Erstens würde die Teilnahme Litauens und Polens am Schengener Abkommen den Reiseverkehr zwischen Kaliningrad und dem Mutterland erheblich erschweren; zweitens erhielten Litauen und Polen bereits im Zuge ihrer Beitrittsvorbereitungen von Brüssel beachtliche finanzielle Unterstützung, während das zwischen diesen beiden Staaten liegende Kaliningrad wegen seiner Zugehörigkeit zur Russischen Föderation von dieser Hilfe ausgeschlossen blieb.

Wie bereits dargestellt wurde, ist das Gebiet Kaliningrad in der wirtschaftlichen Entwicklung weit hinter seine Nachbarstaaten zurückgefallen. Dieser Umstand wird durch die verschiedenen Förderprogramme der Europäischen Union nicht vermindert, sondern im Gegenteil noch verschärft. Während die Beitrittskandidaten Litauen und Polen durch das Programm PHARE und weitere Programme wie SAPARD und ISPA²⁹² gefördert wurden, erhielt Kaliningrad zwar Unterstützung aus dem Programm TACIS, diese fiel im Vergleich jedoch weit bescheidener aus. Berechnungen für den Fall, dass die Konditionen der Agenda 2000 für die Jahre 2000 bis 2006 im Rahmen der Struktur- und Vorbereitungshilfe für Polen und die baltischen Staaten analog auch in Kaliningrad angewendet worden wären, ergaben, dass das Gebiet jährlich 160 Millionen Euro Strukturhilfe und 8 Millionen Vorbeitrittshilfe erhalten hätte²⁹³, die tatsächlichen Förderungen aus dem Programm TACIS beliefen sich im gesamten Zeitraum zwischen 1994 und 1999 auf lediglich 15 Millionen US-Dollar.²⁹⁴

²⁹² SAPARD steht für "Support for Agriculture and Rural Development Instrument und soll die Übernahme des Acquis im Bereich Landwirtschaft fördern, ISPA (Instrument for Structural Policies) unterstützt die Beitrittskandidaten auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion.

²⁹³ Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 20-2000, Köln 2000, 14

²⁹⁴ Ebd., 15, zum damaligen Kurswert entsprach dies rund 17 Millionen €

Aus verschiedenen Gründen erlag die Europäische Union lange Zeit der Versuchung, im Rahmen ihrer Außenbeziehungen Kaliningrad wie jede andere russische Region zu behandeln. Zum einen wollte man in Brüssel vermeiden, durch Engagement in Kaliningrad in den innerrussischen Gegensatz zwischen Peripherie und Zentrum verwickelt zu werden. Zum anderen zeigten sich einige Mitgliedstaaten der EU, allen voran Deutschland, aus historischen Gründen sehr verhalten in der Frage Kaliningrads. Schließlich war die Kommission davon überzeugt, dass die Erweiterung der Europäischen Union fast ausschließlich positive Auswirkungen auf die Entwicklung Kaliningrads haben würde, weshalb eine auf die speziellen Bedürfnisse Kaliningrads ausgerichtete Vorgehensweise nicht für notwendig erachtet wurde.²⁹⁵

5.3.1.6 Das Schengener Abkommen und Kaliningrad

Seit dem Zerfall der Sowjetunion macht es die exponierte geographische Lage Kaliningrads notwendig, dass die Einwohner der Region ein Visum beantragen müssen, wenn sie auf dem Landweg in das russische Mutterland reisen wollen.

Ursprünglich galten für Bürger Kaliningrads erleichterte Bedingungen für die Einreise nach Litauen: Aufgrund eines 1995 unterzeichneten Abkommens zwischen der Russischen Föderation und Litauen konnten sich Bewohner Kaliningrads 30 Tage ohne Visum in Litauen aufhalten, während russische Staatsbürger aus anderen Regionen ein Visum für die Einreise nach Litauen benötigen. Zudem konnten Bewohner der Region Kaliningrad mit einem den westeuropäischen Personalausweisen entsprechenden russischen Inlandspass die Grenze nach Litauen überqueren.²⁹⁶ 2003 wurde im Zuge der Annäherung an die Europäische

²⁹⁵ Als Beispiel für diese äußerst optimistischen Annahmen kann etwa die Mitteilung der Kommission an den Rat „Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet“ KOM(2001) 26 gesehen werden.

²⁹⁶ Lyndelle D. Fairlie, Kaliningrad Borders in Regional Context, in: Lyndelle D. Fairlie, Alexander Sergounin, Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad, Ulkopoliittinen instituutti and Institut für

Union die Vorschriften für den Grenzübertritt von Litauen verschärft und die Visumpflicht für russische Staatsbürger eingeführt.²⁹⁷

Polen hat bereits 1998 für russische Staatsbürger die Mitnahme bestimmter Reisedokumente bei der Einreise nach Polen vorgeschrieben, im folgenden Jahr wurden die Einreisebestimmung weiter verschärft, da ein bestimmter Geldbetrag vor dem Überschreiten der Grenze vorgewiesen werden musste.²⁹⁸

Die von vielen befürchtete Verschärfung der Einreisebestimmungen nach dem Beitritt Litauens und Polens zum Schengener Abkommen hätte für die Bevölkerung Kaliningrads bedeutende Folgen, immerhin überqueren an den 23 Grenzübergangsstellen jährlich über 8 Millionen Menschen und 3 Millionen PKW die Grenzen in beide Richtungen.²⁹⁹

Diese drohende Verschärfung der Grenzkontrollen würde auch unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen auf die Bevölkerung Kaliningrads haben, da die strengere Überwachung der Grenzen zum Zusammenbruch des informellen Handels führen würde. Dies brächte vor allem für die Bevölkerung der Grenzzonen, in denen die Arbeitsmöglichkeiten ohnehin beschränkt sind, ernsthafte wirtschaftliche Folgen mit sich.³⁰⁰

Zwar ist sich die Europäische Union über die Folgen einer Verschärfung der Visumsregeln im klaren, zugleich befürchtet man in Brüssel, dass die sichtvermerksfreie Einreise in die EU zu einem beträchtlichen Zuzug aus dem russischen Mutterland nach Kaliningrad führen könnte. Die von Russland lancierte Schaffung eines „Baltischen Schengens“, das nach dem Vorbild ähnlicher skandinavischer Modelle die baltischen Staaten und

Europäische Politik Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Working Paper 13, Helsinki 2001, 38

²⁹⁷ Evgeny Vinokurov, Kaliningrad transit and visa issues revisited, Center for European Policy Studies Commentary, Internetpublikation veröffentlicht am 18. Juli 2006, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1359, 27. November 2006, o.S.

²⁹⁸ Lyndelle D. Fairlie, Will the EU Use the Northern Dimension to Solve Its Kaliningrad Dilemma?, in: Northern Dimension - The Yearbook of Finnish Foreign Policy 2000, Helsinki 2000, 91

²⁹⁹ Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, 19

³⁰⁰ Kari Liutho, Kaliningrad after the EU enlargement but before the legislative change concerning its special economic zone, 104

Kaliningrad umfassen hätte sollen, wurde von der Europäischen Union stets abgelehnt, mittlerweile hat auch Russland selbst diese Idee wieder verworfen.³⁰¹ Eine solche Lösung hätte sämtliche Kontrollen zwischen Kaliningrad und den der EU angehörenden baltischen Staaten aufgehoben, russische Staatsbürger aus allen anderen russischen Regionen hätten für die Einreise nach Kaliningrad allerdings ein Visum vorweisen müssen.³⁰²

Im Sommer 2002 präsentierte die Kommission ein Bündel von Maßnahmen zur Lösung des Transitproblems:

- all jene russischen Bürger, die oftmals zwischen Russland und Kaliningrad reisen, können demnach um die Ausstellung eines speziellen Dokumentes („Facilitated Transit Document“) ansuchen. Dieses Dokument ist einem Reisepass ähnlich, beinhaltet persönliche Daten des Inhabers und berechtigt zum oftmaligen Transit „zwischen zwei Territorien eines Landes, die von einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union getrennt werden.“³⁰³
- bezüglich eines russischen Vorschlages für den visafreien Transit in nonstop-Verbindungen zwischen Kaliningrad und dem russischen Kernland zeigte sich die Kommission im Fall von Eisenbahnzügen gesprächsbereit. Wenn die Züge mit einer ausreichend hohen Geschwindigkeit, die das Abspringen oder Zusteigen unmöglich macht, ohne Aufenthalte in Litauen sowie unter litauischer Kontrolle das Land durchqueren, sei die Abschaffung der Visapflicht für diese Art des Transits denkbar. Anders im Fall der visafreien Durchreise an Bord von Autobussen: Nach Meinung der

³⁰¹ Lyndelle D. Fairlie, Kaliningrad Borders in Regional Context, 93

³⁰² Heinz Timmermann, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, 20

³⁰³ Communication from the Commission to the Council: Kaliningrad: Transit, COM(2002) 510 final, Annex I

Kommission kann in diesem Fall nicht garantiert werden, dass die Busse Litauen ohne Aufenthalt durchqueren und dass keiner der Passagiere diese Möglichkeit zur illegalen Einreise in Litauen nützt. Dementsprechend wurde dieser Vorschlag verworfen. Im Fall des Transits per Auto wurde von russischer Seite die visafreie Durchreise durch Litauen nicht gefordert, vielmehr wurde vorgeschlagen, die Vergabe von Visa an Grenzübertrittsstellen zu erleichtern. Die Kommission regte in diesem Zusammenhang die Einrichtung von diplomatischen Vertretungen, an denen Sichtvermerke ausgestellt werden könnten, in Grenznähe an.³⁰⁴

Nach weiteren Verhandlungen wurde für die Bahnstrecken zwischen Kaliningrad und Moskau bzw. St. Petersburg folgendes Vorgehen festgelegt: Beim Kauf einer Zugkarte muss der Käufer persönliche Daten bekannt geben, die an das litauische Konsulat weitergegeben werden. Zugkarten können deswegen nur bis zu 26 Stunden vor Abfahrt des Zuges ausgegeben werden. Nach dem Betreten des Zuges werden von jedem Passagier Formulare ausgefüllt, die von einem litauischen Konsularbeamten eingesammelt werden. Kurz vor dem Grenzübertritt werden direkt im Zug die drei Monate lang gültigen Visa verteilt. Nach einigen Anlaufproblemen gestaltete sich diese Lösung als durchaus praktikabel und so wurden zwischen August 2003 und März 2006 eine Million dieser „Facilitated Railway Transit Document“ genannten Reisedokumente ausgestellt.³⁰⁵

³⁰⁴ Communication from the Commission to the Council: Kaliningrad: Transit, COM(2002) 510 final, Annex II

³⁰⁵ Evgeny Vinokurov, Kaliningrad transit and visa issues revisited, o.S.

5.3.1.7 Die zukünftige Entwicklung Kaliningrads

Die Prognosen über die zukünftige Entwicklung Kaliningrads sind geteilt und lassen keine einstimmige Bewertung der Möglichkeiten zu. Während auf der einen Seite ein gewisser Optimismus verbreitet und von offiziellen Stellen wiederholt Unterstützung für die Region zugesagt wird, wird auf der anderen Seite das endgültige Abgleiten Kaliningrads in eine Zone der Armut und Kriminalität befürchtet. Übereinstimmung herrscht jedoch, dass es an der russischen Regierung liegt, geeignete Rahmenbedingungen für die Entwicklung Kaliningrads zu schaffen, wie dies auch vom damaligen für Außenbeziehungen zuständige Kommissar Patten zum Ausdruck gebracht wurde:

„We share the Parliament's (gemeint ist das Europäische Parlament, Anm. d. Verf.) view that, as part of Russia, Kaliningrad is essentially a Russian responsibility. We also believe that EU enlargement is an opportunity from which Kaliningrad can greatly benefit, rather than a threat.“³⁰⁶

Positive Stimmen sehen in der Erweiterung der EU und der Nördlichen Dimension ein „window of opportunity“ für die künftige Entwicklung der Region, die als Vorbild für die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU dienen kann.³⁰⁷ Studien bestätigen ein beträchtliches Wachstum der inoffiziellen Wirtschaft, die Schattenwirtschaft macht mehr als die Hälfte des Bruttoregionalprodukts aus. Dies bedeutet, dass der Lebensstandard zwar höher ist als in den offiziellen Statistiken vermerkt wird, zugleich besteht dadurch aber die Gefahr des Eindringens krimineller

³⁰⁶ Rede von Kommissar Patten im Europäischen Parlament, Straßburg, 14. Mai 2002,
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_201.htm, 6. September 2002

³⁰⁷ Heinz Timmerman, Kaliningrad in the Context of Regional Cooperation, 67

Strukturen in das regionale Wirtschaftsleben, was sich wiederum negativ auf die langfristige Entwicklung auswirken kann.³⁰⁸

Das wirtschaftliche Potential der Region ist entgegen der hochgesteckten Pläne gesunken und die regionale Bürokratie bleibt weiterhin ein Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung. Sowohl der russischen Zentralregierung wie auch den Behörden in Kaliningrad wird in diesem Zusammenhang vorgeworfen, seit der Einrichtung der Speziellen Wirtschaftszone keine konkreten Schritte zur Förderung des Wirtschaftswachstums in der Region unternommen zu haben.³⁰⁹ In diesem Zusammenhang wird besonders auf die Notwendigkeit der Gründung einer effizienten Körperschaft hingewiesen, die internationale Investoren überzeugen kann, sich in der Region Kaliningrad anzusiedeln.³¹⁰

Da der regionale Markt sehr klein ist, ist die Region für ausländische Investoren von geringem Interesse. Die weitgehende Isolation vom restlichen russischen Markt könnte Kaliningrad in die Rolle eines baltischen Kleinstaates drängen, der all die Probleme der benachbarten Staaten hätte ohne über die Vorteile eines souveränen Staates zu verfügen.

Es wird für Kaliningrad von höchster Bedeutung sein, einen Ausgleich zwischen lokalen und regionalen Interessen sowie denen der nationalen russischen Außenpolitik zu finden. Sollte dies nicht gelingen, könnte sich Kaliningrad sowohl an der Peripherie Russlands wie auch jener der Europäischen Union finden, was negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung mit sich bringen würde.³¹¹ Dementsprechend wird die Zukunft Kaliningrads von Experten entgegen des offiziellen Optimismus mit einer gewissen Skepsis gesehen:

³⁰⁸ Gennady M. Fedorov, Kaliningrad Alternatives Today, Discussion Paper C 80, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2000, 18

³⁰⁹ Anatoly Khlopetsky, Kaliningrad as a Special Economic Zone, in: Kaliningrad – Isolation or Co-operation, the Finnish Committee for European Security, Helsinki, 2001, 54

³¹⁰ Kari Liutho, Kaliningrad after the EU enlargement but before the legislative change concerning its special economic zone, 118

³¹¹ Gennady M. Fedorov, Kaliningrad Alternatives Today, 7

„I supposed that Kaliningrad could not be a military fortress in the future. It would be a centre of economic and cultural integration in the Baltic Sea. I have not yet changed my mind. But I think about it with less confidence.“³¹²

5.3.2 Karelien

Karelien ist eine historische Region in Nordosteuropa, die heute zwischen Finnland und Russland geteilt ist. Das ursprünglich von finno-ugrischen Kareliern bewohnte Gebiet war im Mittelalter zwischen Schweden und dem russischen Fürstentum Nowgorod umstritten, 1323 wurde das Gebiet zwischen den beiden Reichen aufgeteilt. Seit dieser Zeit entwickelten sich der West- und Ostkarelien in verschiedene Richtungen. Ostkarelien ist orthodox geprägt, während das von Schweden beherrschte Westkarelien katholisch blieb und mit der Reformation protestantisch wurde. Nach dem Großen Nordischen Krieg wurde Russland 1721 der Großteil des Gebietes zugesprochen; 1812 vereinigte Zar Alexander I. Karelien mit dem Großherzogtum Finnland, das 1809 an Russland gefallen war.

Nach der Oktoberrevolution und der finnischen Unabhängigkeitserklärung 1917 war Karelien Schauplatz blutiger Kämpfe des finnischen Bürgerkriegs, zudem kämpften finnische Truppen in Karelien gegen bolschewistische Einheiten. Das erst unabhängig gewordene Finnland versuchte in dieser Phase vergebens, Teile Ostkareliens seinem Staatsgebiet hinzuzufügen. 1920 anerkannte die Sowjetunion die Unabhängigkeit Finnlands und aus den zur UdSSR gehörenden Teilen Kareliens wurde 1923 die Karelische Autonome Sozialistische Sowjetrepublik.

Während des Zweiten Weltkriegs war Karelien erneut heftig umkämpft. Mit der Niederlage Finnlands im Winterkrieg fiel der Großteil Westkareliens im Frieden von Moskau an die Sowjetunion und wurde mit der Karelischen ASSR zur Karelo-Finnischen SSR zusammengefasst. Im

³¹² Ebd., 6

Fortsetzungskrieg (1941-44) eroberte Finnland die zuvor abgetretenen Gebiete zurück und konnte zudem den Großteil Ostkareliens besetzen. Nach der erneuten, endgültigen Niederlage Finnlands wurde 1947 im Pariser Frieden die heutige Grenze festgelegt, etwa 430.000 Karelrier flohen nach Finnland bzw. wurden dorthin vertrieben. Nach der Auflösung der Sowjetunion 1991 wurde die Karelische ASSR zur Republik Karelien. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges konnte die Frage der neu gezogenen Grenzen aufgrund der Bedingungen des Kalten Krieges nicht thematisiert werden und mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki verzichteten beide Staaten endgültig auf die Revision der Grenzen. Die „karelische Frage“ blieb jedoch ein bis heute umstrittenes Thema in Finnland. Die 430.000 Karelrier, die nach dem Krieg nach Finnland flohen, machten 11% der Bevölkerung Finnlands aus und sie sowie ihre Nachfahren stellen ein bedeutendes Wählerreservoir dar. Dementsprechend wurde der Zerfall der Sowjetunion von bestimmten finnischen Nichtregierungsorganisationen, etwa der „Karelischen Gesellschaft“ (Karjalan Liitto) oder der Initiative „Pro Karelia“, benützt, um die Frage der „Rückkehr“ Kareliens nach Finnland neuerlich zu diskutieren. Karelien war inzwischen in verschiedenen Darstellungen zu einer beinahe als mythischen zu bezeichnenden Quelle der finnischen Nation geworden,

„a cultural source of Finnish identity that was, as it were, more Finnish than Finland itself.“³¹³

Nach Umfragen würden 30% der Finnen die Rückkehr Kareliens zu Finnland begrüßen, 31% sprachen sich jedoch gegen diesen Schritt aus. Als Gründe gegen die Revision der Grenzen wurden an erster Stelle die hohen Kosten der Integration Kareliens genannt, weiters fürchtete ein Teil jener Befragten, dass die Eingemeindung Kareliens eine bedeutende

³¹³ Sergei Prozorov, Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations. The Role of the EU in Tempering and Producing Border Conflicts, Working Paper Series in EU Border Conflict Studies No 3, Jänner 2004, 3

russische Minderheit innerhalb Finnlands entstehen ließe.³¹⁴ Von russischer Seite wurde stets eine Diskussion über die Möglichkeit einer Revision der Grenzen mit Vehemenz abgelehnt, da gefürchtet wird, dass eine Gesprächsbereitschaft in der Frage Kareliens für andere Grenzregionen der Russischen Föderation beispielhaft sein könnte.

Allein die Tatsache, dass in Finnland Meinungsumfragen über eine mögliche Eingliederung Kareliens stattfinden, wurde vom russischen Außenminister als Provokation gewertet.³¹⁵ Der russische Präsident Putin etwa hielt schon die Debatte über diese Frage für gefährlich und wies darauf hin, dass sie die guten Beziehungen zwischen Finnland und Russland zerstören könnte.³¹⁶ Anlässlich eines offiziellen Besuches in Finnland betonte Putin, dass die Änderung von Grenzen nicht der beste Weg zur Lösung eines Problems sei. Seiner Meinung nach sollte die karelische Frage durch Integration und Zusammenarbeit gelöst werden.³¹⁷

In Karelien selbst wurde die mögliche Revision der Grenzen kaum diskutiert, lediglich unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion trat der so genannte Karelische Kongress dafür ein, dass Karelien ein autonomes Gebiet innerhalb Finnlands werden sollte. Ein weiteres kurzes Aufflackern secessionistischer Strömungen wurde nach der politischen und finanziellen Krise von 1998 verzeichnet, verebbte aber ebenfalls schnell.³¹⁸

Von karelischer Seite stand die Zugehörigkeit zu Russland mit Ausnahme kleiner extremistischer Gruppen nie in Frage. Zwar wurde im November 1991 vom Obersten Sowjet Kareliens eine Erklärung über die Souveränität der Republik Karelien verabschiedet, allerdings wurde bereits im folgenden Jahr ein Vertrag mit der russischen Zentralregierung

³¹⁴ Poll: Fewer Finns want Karelia back,
<http://www.hs.fi/english/article/Poll+Fewer+Finns+want+Karelia+back/1101980692388>, 21. November 2006

³¹⁵ Russian Foreign Minister denounces Finnish opinion poll on Karelia as "provocation",
<http://www.hs.fi/english/article/Russian+Foreign+Minister+denounces+Finnish+opinion+poll+on+Karelia+as+provocation/1101978313660>, 21. November 2006

³¹⁶ <http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20000608xx1&pvm=2000068> 21. November 2006

³¹⁷ Tones of reconciliation during Putin visit,
<http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20010904IE3>, 21. November 2006

³¹⁸ Sergei Prozorov, Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations, 5

unterzeichnet, in dem das Verhältnis zwischen Karelien und dem Zentralstaat neu festgelegt wurde. Ein Grund für den reibungslosen Übergang in das neue politische System mag darin liegen, dass Viktor Stepanow, der Präsident der sowjetischen Republik Karelien, nach dem Umbruch durch Wahlen demokratisch legitimiert wurde und bis 1998 im Amt blieb. Anders als in russischen Regionen wurden in Karelien auch keine abrupten und radikalen Reformen durchgeführt, da Präsident Stepanow ein Modell der schrittweisen Anpassung an die Marktwirtschaft vertrat.³¹⁹

Die Ausgangslage der Republik Karelien schien unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion jedoch sehr günstig: Immerhin grenzt Karelien direkt an das hoch entwickelte Finnland und man erwartete sich eine rasante wirtschaftliche Entwicklung. Um diese zu unterstützen wurden Karelien vom russischen Präsidenten Jelzin 1991 wirtschaftliche Privilegien eingeräumt, mit denen ausländische Investitionen von Steuern befreit wurden. Zudem wurde ein Fonds für Wiederaufbau und Entwicklung eingerichtet, in den 90% aller in Karelien aufgebrachten Steuern flossen und welcher der Restrukturierung von Unternehmen sowie der Förderung der Exporte dienen sollte. Diese liberale Gesetzgebung hatte positive Auswirkungen auf den Außenhandel Kareliens, der von 35,9 Millionen US-Dollar im Jahr 1991 auf 1.010,8 Millionen im Jahr 1995 stieg.³²⁰

Die ursprüngliche wirtschaftliche Aufbruchstimmung verflieg allerdings schon nach wenigen Jahren; 1995 wurden die wirtschaftlichen Privilegien Kareliens aufgehoben und die Mittel des Fonds für Wiederaufbau und Entwicklung verschwanden mangels klarer Vorgaben in ungeklärten Kanälen. Die Aufhebung der wirtschaftlichen Privilegien und der Verfall der Weltmarktpreise für die wichtigsten Exportgüter Kareliens, Zellstoff

³¹⁹ Oleg B. Alexandrov, The Role of the Republic of Karelia in Russia's Foreign and Security Policy, Working Paper No. 5 des Center for Security Studies and Conflict Research der ETH Zürich, Zürich 2001, 17

³²⁰ Oleg Reut, Republic of Karelia: A Double Asymmetry or North-Eastern Dimensionalism, COPRI Working Paper 13/2000, 17

und Holz bzw. Holzprodukte, führten zu einem Rückgang des Außenhandels auf 750 Millionen US-Dollar im Jahr 1999.³²¹

5.3.2.1 Möglichkeiten für die künftige Entwicklung Kareliens

Mit der Aufhebung der steuerlichen Privilegien im Jahr 1995 hatte sich die wirtschaftliche Lage in Karelien verschlechtert, während zwischen 1991 und 1995 noch 44,4 Millionen US-Dollar an direkten ausländischen Investitionen nach Karelien flossen, fielen diese im Zeitraum zwischen 1996 und 1999 auf 10 Millionen Dollar. Dieser Rückgang an Investitionen führte zu sehr pessimistischen Einschätzungen und Experten gingen davon aus, dass sich die wirtschaftliche Situation Kareliens in den folgenden Jahren noch weiter verschlechtern würde. Als Auslöser bzw. Verstärker dieser negativen Entwicklung der karelischen Wirtschaft wurden folgende Faktoren genannt:

- die Mischung aus „niederer Qualität der Geschäfte und unflexibler, bis zu einem gewissen Grad sowjetischer“³²² öffentlicher Verwaltung;
- die geographische Lage der Region, die in offiziellen Publikationen der Republik Karelien als positiver Faktor gewertet wird, muss relativ gesehen werden: Karelien konnte sich bei weitem nicht als Transportweg zwischen Russland und der Europäischen Union durchsetzen. Selbst der Transport von Russland nach Finnland wird nicht über Karelien, sondern über den Großraum St. Petersburg geführt, da dort die Infrastruktur in einem besseren Zustand ist.
- Wie auch in anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion beklagen westliche Geschäftsleute in Karelien immer wieder mangelnde Einhaltung von Verträgen und die

³²¹ Ebd., 16

³²² Ebd., 19

teilweise widersprüchliche Gesetzgebung. Dazu gesellt sich noch die Abwanderung von Jungen und gut Ausgebildeten nach Moskau oder St. Petersburg.

- der Export von unverarbeiteten Rohmaterialien sollte durch die Ausfuhr von verarbeiteten Gütern ersetzt werden. Dies würde die Beschäftigung in der Region erhöhen und gleichzeitig die Abhängigkeit von Weltmarktpreisen verringern.³²³

Trotz dieser pessimistischen Einschätzung hat sich die wirtschaftliche Entwicklung Kareliens in den Jahren seit der Jahrtausendwende wegen der weltweit gestiegenen Nachfrage nach Rohstoffen erheblich verbessert. Das Volumen des karelischen Außenhandels stieg von 870 Millionen US-\$ im Jahr 2003 (ein Anstieg um 18% im Vergleich zum Vorjahr) und wuchs im Jahr 2004 weiter auf 1.038 Millionen US-\$, die größten Steigerungen gab es dabei im Export von Aluminium und Eisenerz, weitere beträchtliche Zuwächse gab es vor allem im Bereich der Holzwirtschaft.³²⁴

5.3.2.2 *Euregio Karelien*

Nach dem Beitritt Finnlands zur Europäischen Union wurden finnisch-karelische bilaterale Projekte weitgehend durch Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen der Europäischen Union ersetzt. Um die dadurch entstandenen Möglichkeiten zu nutzen präsentierte die Regierung Kareliens im Jänner 1998 den Vorschlag, gemeinsam mit an Russland grenzenden finnischen Regionen eine Euregio einzurichten.³²⁵ Diese

³²³ Ebd., 21

³²⁴ Economic development of the Republic of Karelia in 2004, Foreign Economic Activity, http://www.gov.karelia.ru/gov/Info/2004/eco_ex04_e.html, 5. Jänner 2006

³²⁵ Interessanterweise wurde in den Vorbereitungen zur Gründung der Euregio Karelien die deutsch-tschechische Euregio Egrensis besonders intensiv wegen ihrer möglichen Vorbildwirkung untersucht, weil sowohl im Fall Kareliens wie auch an der deutsch-tschechischen Grenze Regionen mit beträchtlichem wirtschaftlichen und sozialen Unterschieden zusammenarbeiten sollten, die noch dazu im Zweiten Weltkrieg auf verschiedenen Seiten standen und in denen

Anregung wurde von den finnischen Regionen Kainuu, Nordkarelien und dem nördlichen Ostrobothnien aufgegriffen und mit Unterstützung der finnischen und russischen Außenministerien sowie der Europäischen Kommission wurden im Februar 2000 die Gründungsdokumente der Euregio Karelien unterzeichnet.

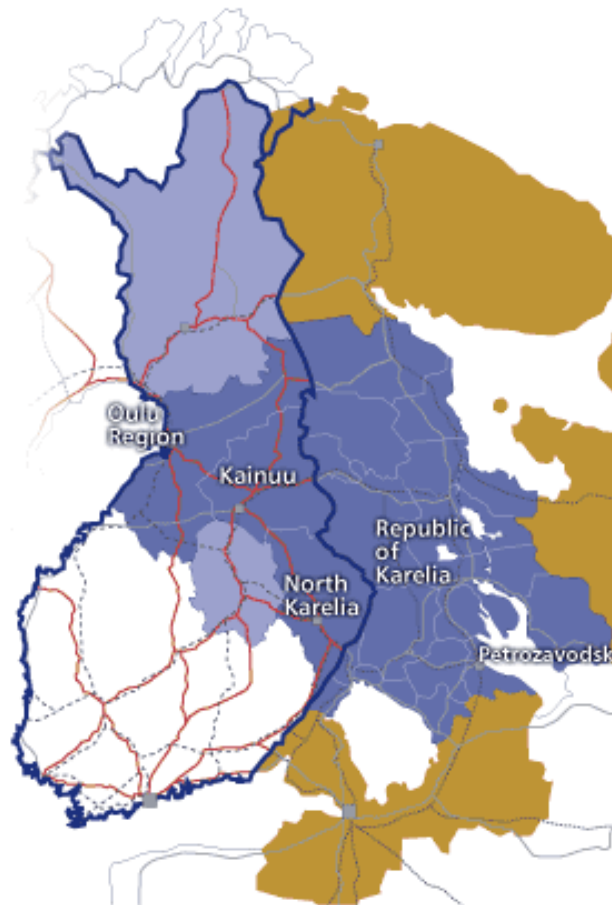


Abbildung 4 Euregio Karelien³²⁶

Die Euregio Karelien umfasst ein Gesamtgebiet von 263.700 km², 1,4 Millionen Menschen leben in der Region und mit 750 km liegen mehr als die Hälfte der Landgrenze zwischen Russland und Finnland in dieser Region. Das Hauptproblem der Euregio stellt die dünne Besiedlung und

dementsprechend auch die Vergangenheit der Region berücksichtigt werden musste, s. dazu Sergei Prozorov, Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations. The Role of the EU in Tempering and Producing Border Conflicts, 11

³²⁶ Karte der Euregio Karelia auf <http://www.euregiokarelia.fi/EN/programme/>, 17. November 2006

die anhaltende Abwanderung von Einwohnern der Region dar.³²⁷ Eines der Ziele der grenzüberschreitenden Kooperation ist daher die Ansiedlung von modernen Wirtschaftsbetrieben, um die Abwanderung anzuhalten. Zu diesem Zweck sollen die im russischen Teil der Euregio reichlich vorhandenen Rohstoffe genutzt werden, das Know-how dafür soll von den finnischen Partnern eingebracht werden.³²⁸

Vier Schwerpunkte der Zusammenarbeit wurden definiert:

- Wirtschaftliche Aktivitäten: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Firmen soll gefördert werden, als bedeutendste Sektoren werden Tourismus, Forstwirtschaft, Energie und Technologie im Bereich des Umweltschutzes genannt;
- Bildung und regionale Zusammenarbeit: Unter diesem Titel soll das gemeinsame kulturelle Erbe bewahrt und die Zivilgesellschaft gestärkt werden ;
- Transport und Kommunikation: Hier sollen vor allem Maßnahmen zur Erleichterung des Grenzverkehrs zwischen Finnland und Russland gefördert werden;
- Technische Unterstützung: Dient zur Hilfe und Förderung bei der Umsetzung der im Rahmen der Euregio unternommenen Aktivitäten.³²⁹

Die Gründung der Euregio Karelien verursachte vor allem in der russischen Republik Karelien eine regelrechte Aufbruchstimmung und man hoffte, auf lange Sicht eine die nationalen Grenzen überwindenden Region Karelien errichten zu können. Tatsächlich führte die Euregio zu einer „Erosion der zwischenstaatlichen Grenze“ und veränderten Karelien

³²⁷ Our Common Border 2001-2006, Publikation der Euregio Karelien, November 2001, <http://www.karjala-interreg.fi/euregio/eng/Taittoeng.pdf>, 22.10.2003, 6

³²⁸ Ebd., 11

³²⁹ Priorities, Homepage der Euregio Karelien
<http://www.euregiokarelia.fi/EN/programme/priorities.php>, 21. November 2006

auf diese Weise von einer geteilten Region zu einer „neuen, grenzüberschreitenden regionalen Körperschaft“.³³⁰

Dennoch muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die politische Grenze zwar an Bedeutung verloren hat, jedoch weiterhin eine Trennlinie in sozialer Hinsicht darstellt. Gesundheitliche Probleme wie Tuberkulose, epidemische Krankheiten und Drogenmissbrauch sind auf der russischen Seite der Grenze erheblich weiter verbreitet als in Finnland und können die Sicherheit in der Region ebenso gefährden wie Schmuggel, Prostitution und die damit verbundene organisierte Kriminalität.³³¹ Dazu gesellt sich in der Republik Karelien noch die geringe Lebenserwartung von 57 Jahren (zum Vergleich: Im finnischen Teil der Euregio liegt sie bei 75 Jahren).³³²

Was die künftige Ausrichtung und Aktivität der Euregio betrifft wird von karelischer Seite die Verabschiedung eines speziellen Entwicklungsplans vorgeschlagen, der die bedeutende wirtschaftliche Rolle der Rohstoffe und des Transits festschreibt. Die Fixierung auf den Rohstoffsektor scheint jedoch zwiespältig: Politiker wie etwa der karelische Außenminister Shlyamin sprechen sich zwar für die Konzentration auf diesen Wirtschaftszweig aus, kritisieren aber im gleichen Atemzug die Tatsache, dass ausländische Firmen zu wenig in verarbeitende Betriebe investieren, lediglich an den Rohmaterialien interessiert seien und Karelien namentlich von finnischen Unternehmen lediglich als ein „Anhängsel mit Rohstoffen“ betrachtet wird.³³³

Shlyamin schlug daher eine neue Form der Kooperation vor, bei welcher die beschleunigte Entwicklung von Transportsystemen, Energie- sowie Telekommunikationskorridoren gefördert und die Ansiedlung von Industriebetrieben unterstützt wird. Durch diese Neuorientierung auf wirtschaftliche Projekte mit beiderseitigem Nutzen sollte das Gefälle zwischen den Lebensstandards ausgeglichen werden. Zudem schlug Shlyamin in einem umfassenden Ansatz der Zusammenarbeit die

³³⁰ Sergei Prozorov, *Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations*, 10

³³¹ *Our Common Border 2001-2006*, 13

³³² *Our Common Border 2001-2006*, 6

³³³ Valery Shlyamin, *Cross Border cooperation: the experience of Karelia and Finland*, in *Russian Regional Perspectives Journal* Volume 1 Issue 1, o.S.

besondere Förderung kultureller Projekte sowie Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft vor.³³⁴

5.3.2.3 Aktivitäten im Rahmen der Euregio Karelien

Unmittelbar nach dem Abschluss der grundlegenden Vereinbarungen über die Euregio Karelien wurde ein Programm für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entwickelt, das von der finnischen Regierung für eine Unterstützung im Rahmen des Programms Interreg III A³³⁵ bei der Kommission eingereicht wurde. Von den beteiligten Regionen wurde ein Programm gemeinsamer Aktivitäten im Rahmen der Euregio erstellt und der Kommission vorgelegt. Diese entschied im Jänner 2001, das Projekt der Euregio Karelien mit 160.000 Euro zu unterstützen, weitere 160.000 Euro wurden aus den Mittel des Programms TACIS zur Verfügung gestellt.³³⁶

Für die Arbeit der Euregio Karelien wurden folgende Schwerpunkte festgelegt:

- Entwicklung der Wirtschaft: Erzlagerstätten in der Nähe der Grenze sollen erforscht werden und mit finnischer Unterstützung ausgebeutet werden, ebenso soll Holz als

³³⁴ Ebd., o.S.

³³⁵ Das Programm Interreg ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für die Zusammenarbeit zwischen den Regionen der Europäischen Union im Zeitraum 2000-2006. Ziel von Interreg ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union sowie die Förderung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung. Der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage und Regionen entlang der Grenzen zu den Beitrittsländern gilt besondere Aufmerksamkeit.

³³⁶ Die Trennung der Förderung in zwei Tranchen von je 160.000 Euro beruht darauf, dass das Programm Interreg nur von Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Anspruch genommen werden kann, während Regionen außerhalb der Grenzen der EU Mittel aus anderen Programmen erhalten. Zahlen aus TACIS Small Project Facility, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis_cbc_spf/files/TSPF%20march%202000/project_presentations_approved_selections.pdf, 23. 10. 2003

wichtigster Rohstoff der Republik Karelien wirtschaftlich genutzt werden;

- kulturelle Zusammenarbeit: Die für das Grenzgebiet typische Kultur soll erhalten und gefördert werden;
- Prävention von Gesundheitsrisiken: Die Öffnung der Grenze hat zur leichteren Verbreitung von Krankheiten in der Grenzregion beigetragen, diese Entwicklung soll im Rahmen der Euregio rückgängig gemacht werden;
- Sicherung sozialer Leistungen: Auf diesem Gebiet sollen die Zusammenarbeit von Feuerwehren und Rettungseinheiten ebenso wie Maßnahmen zur Verhinderung bzw. Verringerung der Umweltverschmutzung gefördert werden;
- Förderung des grenzüberschreitenden Handels: Bestehende Grenzübergänge sollen ausgebaut, neue eröffnet werden, um das Potential der Region ausnützen zu können.³³⁷

Als wesentlichstes Problem bei der Umsetzung der genannten Vorhaben im Rahmen des Programms Interreg stellte sich die Koordination der Geldflüsse heraus. Bei der Entscheidung über die Verwendung der Gelder dominierten finnische Interessen, ein Großteil des Geldes floss demnach an finnische Akteure.³³⁸

Während die finnische Seite die Gelder aus dem Programm Interreg durch die Entscheidungen eines Managementkomitees für die gesamte Dauer des Programms zugewiesen bekam, gab es für Projekte auf der russischen Seite der Euregio zwei Vorgehensweisen: Überstieg die beantragte Summe 200.000 Euro wurde der Projektvorschlag bei der Koordinationsstelle für TACIS in Moskau eingereicht, von der eine Liste

³³⁷ Our Common Border 2001-2006, 20

³³⁸ Tarja Cronberg, Europe-Making in Action: Euregio Karelia and the Construction of EU-Russian Partnership, Papers from a think-tank seminar on The Future of the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension of Europe, organized in Björkliden, Lapland, Sweden on June 14-17, 2001, <http://www.bd.lst.se/dimensionen/rapport/index.htm>, 22.10.2003, 6

von Projekten für die endgültige Entscheidung nach Brüssel übermittelt wurde. Blieb die Summe unter 200.000 Euro wurde eine erste Evaluierung durch lokale Behörden in Finnland durchgeführt, die Entscheidung über die Vergabe der Mittel wurde von einer Consulting-Gruppe in Dänemark getroffen. Erschwerend kam hinzu, dass die von russischer Seite eingereichten Vorschläge nur als einzelne Projekte und nicht auf Dauer des gesamten Programms finanziert wurden. Die strikte Trennung zwischen finnischen und russischen Antragstellern führte weiters dazu, dass etwa an einem von Interreg finanzierten Programm zur Ausbildung von Personal keine russischen Staatsbürger teilnehmen durften.³³⁹

Abgesehen von diesen bürokratischen Schwierigkeiten kann die Tätigkeit der Euregio Karelien jedoch als äußerst erfolgreich bewertet werden, bis zum 14. März 2006 wurden im Rahmen der Euregio insgesamt 189 Projekte verabschiedet.³⁴⁰

5.3.3 Grenzen (in) der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die Frage der Grenzen bleibt der bedeutendste Stolperstein für die erfolgreiche Weiterentwicklung der regionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension. Während die internen Grenzen der Europäischen Union durch das Schengener System an Bedeutung verloren haben bzw. verlieren werden, gewinnen jene nach außen an Beachtung.

Als immer wieder kehrendes Problem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension gelten die administrative Regelungen innerhalb der Europäischen Kommission, vor allem die Tatsache, dass die regionale Entwicklung und die Außenbeziehungen der Union von unterschiedlichen Generaldirektionen verwaltet werden. Dennoch ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass durch die Aktivitäten der Europäischen Union im Rahmen der Nördlichen Dimension sowie durch die Einbindung der betroffenen

³³⁹ Tarja Cronberg, Europe-Making in Action, 7

³⁴⁰ Projects, <http://www.euregiokarelia.fi/EN/projects/>, 22. November 2006

russischen Regionen in EU-Kooperationsprogramme die Spannungen entlang der russisch-finnischen Grenze erheblich verringert wurden. Vor allem die Euregio Karelien ist ein Beispiel für eine Vorgehensweise, die trotz vereinzelter Kritik zum Entstehen einer Region beiträgt und durch welche die potentiell mit Konflikten beladene politische Grenze durch regionale Zusammenarbeit entschärft wurde.³⁴¹ Ein gutes Beispiel für dieses verminderte Konfliktpotential entlang der finnisch-russischen Grenze ist die Tatsache, dass im Jahr 2003 die Zahl der entlang der Grenze stationierten russischen Truppen beträchtlich verringert wurde.³⁴² Zugleich muss darauf hingewiesen werden, dass die Europäische Union auch Konflikte verursacht. An dieser Stelle muss vor allem das Regime von Schengen genannt werden, das im klaren Widerspruch zum zuvor beschriebenen Bedeutungsverlust der politischen Grenzen steht. Durch die Regelungen im Rahmen des Schengener Abkommens wird eine deutliche Linie zwischen den Mitgliedstaaten und den so genannten Drittstaaten gezogen. Diese Vorgehensweise entspricht auch keineswegs der von der Europäischen Union immer wieder propagierten engen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland und hinterlässt folglich einen zwiespältigen Eindruck der Bemühungen der Europäischen Union:

„The conflict tempering project of border deproblematisation is undermined by the re-problematisation of the EU-Russian border as a line of exclusion from the area of freedom, security and justice.“³⁴³

Allerdings muss in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass die Europäische Union schon in mehreren Fällen beachtliche Flexibilität im Umgang mit dem Schengener System bewiesen hat, etwa im Fall des „opt-in“ von Norwegen und Island, die zwar keine Mitglieder der EU sind, aber am Schengener System teilnehmen oder jene der „opt-out“ von Irland

³⁴¹ Sergei Prozorov, *Border Regions and the Politics of EU-Russian Relations*, 11

³⁴² Ebd., 12

³⁴³ Ebd., 15

und dem Vereinigten Königreich, die zwar Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, aber nicht am Schengener System teilnehmen.³⁴⁴ Angesichts dieser widersprüchlichen Vorgehensweise der Europäischen Union bleibt jedoch fraglich, ob die Grenze zwischen Finnland und Russland tatsächlich an Bedeutung verlieren oder ob es bloß bei der Möglichkeit dafür bleiben wird.

Neben diesen technischen bzw. rechtlichen Problemen stellen auch menschliche Faktoren immer wieder ein Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Von russischer Seite wird Vorschlägen aus dem Westen immer wieder ein gewisses Maß an Misstrauen entgegengebracht, auf der anderen Seite sind Planung und Durchführung vieler Projekte auf Ansichten und Vorschläge der EU zentriert, was wiederum von russischer Seite reserviert aufgenommen wird.³⁴⁵

5.4 Resümee: Russland in der Nördlichen Dimension

Russland wurde in vielerlei Hinsicht von der finnischen Initiative zur Schaffung der Nördlichen Dimension überrascht, dementsprechend dauerte es auch zwei Jahre, bis eine offizielle Antwort auf diesen Vorschlag vorlag. Russland wurde durch die Nördliche Dimension in mehrfacher Hinsicht zu einem Umdenken gezwungen:

- Erstens brachte die Nördliche Dimension einen Wechsel im Sicherheitsdenken mit sich. Die zunehmende Bedeutung der soft security gerade im Norden des Landes, der in sowjetischer Zeit eine Zone der direkten Konfrontation mit dem Westen in herkömmlicher sicherheitspolitischer Hinsicht dargestellt hatte, stellte die strategischen Planungen Russlands vor neue

³⁴⁴ Pertti Joenniemi, The European Union and Border Conflicts: The EU and Russia's North, www.euborderconf.bham.ac.uk/publications/PerttiBISA2.pdf, 14. Februar 2007, 5

³⁴⁵ Hiski Haukkala, Two Reluctant Regionalizers?, 14

Herausforderungen. Dieser Wechsel von einem traditionellen Sicherheitsgedanken hin zu einem umfassenderen Begriff der Sicherheit verminderte im Gebiet der Ostsee auch die Bedeutung jener internationalen Organisationen (wie NATO und OSZE), deren Tätigkeit sich auf den herkömmlichen Sicherheitsbegriff stützte, und stärkte die Position jener Organisationen (wie der Rat der Ostseestaaten oder der Barents Euro-Arktische Rat), die sich auf Maßnahmen im Bereich der soft security³⁴⁶ spezialisiert hatten. Durch den regionalen Ansatz der Nördlichen Dimension wurde auch die bis dahin gültige Annahme aufgehoben, wonach Sicherheit für den gesamten europäischen Kontinent unteilbar sei. Vielmehr wurde mit der Nördlichen Dimension ein Ansatz in das Sicherheitsdenken eingebracht, wonach das Niveau der Sicherheit in einer bestimmten Region unabhängig von der in anderen Zonen erhöht werden kann. Auch durch diesen Ansatz wurde die Rolle internationalen Organisationen im Bereich der traditionellen Sicherheit in Frage gestellt.

- Zweitens wurden Russland im Rahmen der Nördlichen Dimension erstmals Wahlmöglichkeiten im Umgang mit dem Westen zugestanden. In den bis dahin gültigen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen war Russland als Objekt der Politik des Westens gesehen worden. Der lose Rahmen der Nördlichen Dimension ermöglichte Russland zum ersten Mal, selbst Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit dem Westen festzulegen.
- Drittens brachte die Nördliche Dimension zu Tage, dass Russland den Prozess der Regionalisierung unterschätzt hatte. Die russische Regierung hatte bis dahin die

³⁴⁶ Zum Begriff der soft security s. Kapitel 6

Bedeutung der Regionen schlichtweg unterbewertet und grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit im Vergleich zur herkömmlichen, staatlich geprägten Diplomatie als unbedeutend eingeschätzt. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Zentralregierung in Moskau im allgemeinen nur selten zu Zugeständnissen an die Regionen bereit ist, da sie fürchtet, dass diese Regionalisierung zum Entstehen von sezessionistischen Tendenzen beitragen könnte.

- Viertens musste durch die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension das herkömmliche Konzept nationaler Souveränität neu definiert werden. Die russische Zentralregierung wollte keiner Region besondere Vorrechte einräumen, da befürchtet wurde, dass dies zu einem Wettstreit unter den insgesamt 89 territorialen Einheiten des Landes führen könnte, der destabilisierende Wirkungen auf den Zentralstaat haben könnte.³⁴⁷

Trotz der Erfolge im Bereich der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit zwischen Russland und der Europäischen Union bleiben eine Reihe von Problemen bestehen. Die wiederkehrenden tiefgehenden politischen oder wirtschaftlichen Krisen Russlands wie etwa die Kriege in Tschetschenien haben sich auch negativ auf die Kooperation an der nordwestlichen Peripherie des Landes ausgewirkt. Als Reaktion auf den zweiten Feldzug in Tschetschenien wurden etwa 1999 von Seiten der Europäischen Union die Mittel des Programms TACIS von 130 Millionen US-Dollar auf 40 Millionen gekürzt, was sich in finanzieller Hinsicht auch negativ auf Projekte in der russisch-finnischen Grenzregion auswirkte.³⁴⁸

³⁴⁷ Alexander Sergounin, Russia and the Challenges of Regional Cooperation in Northern Europe, in: Christopher S. Browning, Remaking Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements, Birmingham 2005, 107

³⁴⁸ Ebd., 112

Zudem ist Russland in einer „schizophrenen“ Position darauf bedacht, bei aller Förderung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit die weitestgehende Kontrolle über die daran beteiligten russischen Gebietskörperschaften zu wahren.³⁴⁹

Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass sich der geographische Fokus der Aufmerksamkeit der Europäischen Union seit der finnischen Initiative für die Nördliche Dimension verlagert hat. Spätestens nach dem Ende der Kriege im ehemaligen Jugoslawien und dem darauf folgenden Engagement der Europäischen Union in dieser Region hat der Norden an Aufmerksamkeit verloren. Weiters ist zu beobachten, dass nach der Erweiterung der Europäischen Union um Rumänien und Bulgarien die EU dem Großraum rund um das Schwarze Meer vermehrtes Interesse entgegenbringt. Auch die politischen Prioritäten der einzelnen Mitgliedstaaten wirken sich auf das Gewicht, das der Nördlichen Dimension innerhalb der Europäischen Union beigemessen wird, aus. Während sich etwa die geographisch unmittelbar von der Nördlichen Dimension betroffenen Mitglieder für deren Aufwertung einsetzen, setzen andere Mitgliedstaaten aus nationalen Interessen andere geographische oder inhaltliche Schwerpunkte.³⁵⁰

Die Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension wird auch von der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)³⁵¹ mitbestimmt werden. Von Russland wurde dieses neue Instrument der Außenpolitik der Europäischen Union mit Zurückhaltung aufgenommen, da in der ENP alle an die Union angrenzenden Staaten gleich bewertet werden und Russland auf eine bevorzugte Beziehung zur Europäischen Union Wert legt. Zudem ist die ENP im Gegensatz zur Nördlichen Dimension ein stark zentralisiertes politisches Konzept, das für die Außenbeziehungen der EU starre Regeln

³⁴⁹ Hiski Haukkala, Two Reluctant Regionalizers?, 27

³⁵⁰ Alexander Sergounin, Russia and the Challenges of Regional Cooperation in Northern Europe,, 116

³⁵¹ Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 entwickelt. Ihr Ziel besteht darin, die Entstehung neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und deren Nachbarstaaten zu verhindern. Näheres zur Europäischen Nachbarschaftspolitik auf http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm

festlegt, was wiederum den Spielraum für Russland im Umgang mit der Europäischen Union verringert.³⁵²

³⁵² Alexander Sergounin, Russia and the Challenges of Regional Cooperation in Northern Europe, 114

6 Zusammenarbeit in Fragen der soft security

6.1 Zum Begriff „soft security“

Der Begriff soft security entwickelte sich in den 1970ern, als in einer Phase der Entspannung zwischen den damaligen Machtblöcken Themen wie Umweltschutz, Überbevölkerung und nachhaltige Entwicklung erstmals Gegenstand der öffentlichen Debatte wurden. Allerdings stellte sich schon bald heraus, dass das Interesse an Angelegenheiten der soft security vom Vorhandensein militärischer Sicherheitsfragen abhängig war – sobald internationale Konflikte mit militärischer Bedeutung auftraten, überlagerten diese die Debatte über soft security.³⁵³

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde der bis dahin verwendete Begriff der Sicherheit grundlegend neu definiert und durch soft security ergänzt. Als Fragen der „harten Sicherheit“ werden nun all jene Themen betrachtet, die im Zusammenhang mit der militärischen Verteidigung eines Staates stehen, sie umfassen Angelegenheiten von militärischer Stärke ebenso wie militärische Strategie und Taktik. Dementsprechend wird soft security als jener Bereich gesehen, der die Sicherheit auf nichtmilitärischer Ebene betrifft, etwa die Vermeidung von lebensbedrohender Umweltverschmutzung und die Verhinderung der Ausbreitung ansteckender Krankheiten.³⁵⁴ Wie die militärische Sicherheit wird soft security im Regelfall durch Staaten garantiert, im Gegensatz zur erstgenannten sind für diese Form der Sicherheit aber auch Aktivitäten der Zivilgesellschaft und der Medien von Bedeutung.³⁵⁵

Zudem ist in der Frage der soft security zu unterscheiden, ob eine Bedrohung auf individueller oder gemeinschaftlicher Ebene gegeben ist. Auf der ersten, den einzelnen betreffenden Ebene steht das physische

³⁵³ Holger Moroff, Introduction, in: Holger Moroff (Hrsg.), European Soft Security Policies: The Northern Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no. 17, Helsinki – Berlin 2002, 25

³⁵⁴ Clive Archer, The Northern Dimension as a soft-soft option for the Baltic States' Security, in: Hanna Ojanen (Hrsg.), The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no.12, Helsinki – Berlin 2001, 198

³⁵⁵ Holger Moroff, Introduction, 28

und wirtschaftliche Überleben eines Individuums auf dem Spiel, das durch andere Individuen, aber auch durch den Staat (etwa durch willkürliche Verfolgung) oder globale Faktoren (etwa Naturkatastrophen, Umweltverschmutzung oder Epidemien) gefährdet sein kann. Auf gemeinschaftlicher Ebene kann die Gefährdung der Sicherheit dann entstehen, wenn eine bestimmte geographische Region gefährdet ist (etwa durch einen erhöhten Grad von Umweltverschmutzung oder durch übertragbare Krankheiten), zudem kann in dieser Kategorie der Mangel an Sicherheit auch in Form der Verfolgung einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe bzw. Minderheit entstehen.³⁵⁶

Im Gebiet der Ostsee sowie im angrenzenden nordwestlichen Russland stellten sich nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Öffnung der Grenzen eine Reihe von Problemen im Bereich der so genannten soft security: Umweltverschmutzung, nukleare Sicherheit, Gesundheitsrisiken, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, illegale Einwanderung. Da absehbar war, dass mit der Erweiterung der Europäischen Union die Ostsee - mit der Ausnahme Russlands - zu einem Binnenmeer der EU werden würde, lag es im Interesse der Union sowie deren einzelner Mitgliedstaaten, eine möglichst effiziente und umfassende Vorgehensweise bei der Bekämpfung der oben genannten Probleme zu finden.

In der Rede vom 15. September 1997, mit welcher der finnische Premierminister Lipponen die Grundlage für die Nördliche Dimension legte, nannte er Bereiche der soft security als mögliche Fragen, in denen die Europäische Union tätig werden könnte, zugleich schloss Lipponen Maßnahmen auf dem Gebiet der traditionellen Sicherheit allerdings explizit aus:

“There are great opportunities, but also huge problems in the Northern regions. Some of the biggest sources of pollution and the most serious nuclear hazards exist in this region.

³⁵⁶ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, UPI Working Paper 31, Finnish Institute for International Affairs, 2001, 4

Differences in standards of living, health, social conditions and the degree of the rule of law are enormous. Civic security is threatened by an increasing traffic in drugs and organized crime.... A policy for the Northern Dimension belongs to the external relations of the EU, excluding traditional security policy.”³⁵⁷

Trotz dieser Absage an herkömmliche Maßnahmen der Sicherheitspolitik wurde die Nördliche Dimension vor allem aus sicherheitspolitischen Gründen ins Leben gerufen. Nach finnischer Vorstellung sollten durch die Integration Russlands in europäische Strukturen die Beziehungen zwischen der EU und Russland auf eine stabile Basis gestellt werden. In weiterer Folge sollte durch die Zusammenarbeit ein gewisser Grad von Interdependenz entstehen, was wiederum die allgemeine Stabilität in der gesamten Ostseeregion gesichert hätte. Zudem wurde der Bereich der soft security für Polen und die baltischen Staaten unmittelbar nach dem Ende des Warschauer Paktes insofern interessant, als die Zusammenarbeit im Bereich der soft security zwar die Sicherheit dieser Staaten erhöhte, anders als Fragen der hard security (d.h. Angelegenheiten der traditionellen Sicherheit wie der Beitritt dieser Staaten zur NATO) sollte diese aber nicht in eine Konfrontation mit Russland führen.

Konkrete Vorhaben der Europäischen Union auf dem Gebiet der soft security im Ostseeraum brachte erstmals Javier Solana, der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in einer Rede in Stockholm zur Sprache:

„It is a long time since security was thought of only in terms of military forces. We all know that security is far broader today, that it includes economic, environmental, and social issues.

³⁵⁷ Rede des finnischen Premierministers Paavo Lipponen anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997: the European Union needs a policy for the Northern Dimension, vollständiger Text der Rede s. Anhang

Indeed, non-military threats to security loom much larger in the mind of most people... But non-military aspects of security are not a soft option. For these non-military security threats are not adequately dealt with by any of our international institutions... Although NATO is evolving and takes a wider range of functions, those will hardly cover organised crime, insecure borders, ecological security, ethnic migration and the score of other threats to people living peaceful lives. This is where the European Union must take up the challenge. And nowhere this is going to be more important than in our partnership with Russia.”³⁵⁸

Im ersten Aktionsplan für die Nördliche Dimension wurde eine Reihe von Fragen der soft security im Ostseeraum thematisiert, vor allem wurde dabei der grenzüberschreitende Charakter von Umweltverschmutzung und die daraus resultierende Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit bei der Lösung dieser Probleme hervorgehoben. Besondere Bedeutung wurde vier Themenkreisen zugemessen, die im Folgenden detaillierter dargestellt werden sollen:

- Umweltverschmutzung im allgemeinen;
- Nukleare Verschmutzung, die vor allem von der nicht sachgemäßen Lagerung von Atomabfällen herrührt;
- Verbreitung von übertragbaren Krankheiten;
- Kampf gegen die organisierte Kriminalität.

³⁵⁸ Javier Solana, The EU-Russian Strategic Partnership, Rede in Stockholm am 13. Oktober 1999, http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=423&BID=107&DocID=59417&insite=1, 14. Februar 2007, o.S.

6.2 Umweltverschmutzung

Der auf russischem Gebiet nachgewiesene hohe Grad der Verschmutzung von Wasser, Luft und Boden wird von den Anrainerstaaten und der Europäischen Union als mögliche Gefahr für die benachbarten Länder betrachtet. Dies wird auch von russischen Stellen eingeräumt, nach Angaben des mittlerweile aufgelösten russischen Staatlichen Umweltkomitees liegt die Luftverschmutzung in 120 russischen Städten beim fünffachen der erlaubten Grenzwerte, weiters sind 14% des russischen Territoriums in extrem schlechten ökologischem Zustand, wovon 61 Millionen Menschen direkt betroffen sind.³⁵⁹ Auch in der Mitteilung der Kommission „Umweltzusammenarbeit EU-Russland“ wurde die Umweltsituation in Russland als „alarmierend“ bezeichnet. Als Beispiele werden in diesem Dokument genannt:

- die Wasserversorgung ist in vielen Städten unzuverlässig, die Wasserverschmutzung zum Teil bedrohlich;
- die Entsorgungssysteme für Industrie- und Haushaltsabfälle in russischen Großstädten sind nicht ausreichend. Nach Angaben der Kommission haben sich in Russland 1,8 Milliarden Tonnen Giftmüll angesammelt, die jährliche Zunahme liegt bei 108 Millionen Tonnen;
- Industrie- und Fahrzeugemissionen verursachen in vielen Großstädten schwere Luftverschmutzung.³⁶⁰

³⁵⁹ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, UPI Working Paper 31, Finnish Institute for International Affairs, 2001, 9

³⁶⁰ Mitteilung der Kommission „Umweltzusammenarbeit EU-Russland“, KOM(2001) 772 endgültig, 6

6.2.1 Die Umweltzusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland

Die rechtliche Grundlage für die Umweltzusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland ist das im Dezember 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Artikel 69 des Abkommens behandelt das Thema Umwelt und darin wird festgehalten, dass die beiden Parteien ihre Zusammenarbeit in Fragen des Umweltschutzes „entwickeln und verstärken“³⁶¹ sollten. Als konkrete Themen der Zusammenarbeit werden in diesem Dokument unter anderem genannt:

- Überwachung der Umweltverschmutzung und Errichtung eines Informationssystems über den Zustand der Umwelt;
- Vorgehen gegen lokale und grenzüberschreitende Verschmutzung von Luft und Wasser;
- nachhaltige und effiziente Energieproduktion;
- Umwelterziehung und Erhöhung des Umweltbewusstseins.³⁶²

Die Zusammenarbeit soll durch folgende Maßnahmen erfolgen:

- Austausch von Information und Experten;
- gemeinsame Forschungsaktivitäten;
- Verbesserung der russischen Gesetzgebung und deren Anhebung auf das Niveau der Europäischen Union;
- Zusammenarbeit auf regionaler Ebene;
- Entwicklung von Strategien für den Umweltschutz.³⁶³

³⁶¹ Artikel 69, Absatz 1 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens

³⁶² Artikel 69, Absatz 2 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens

³⁶³ Artikel 69, Absatz 3 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens

Im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens wurde auch ein Unterausschuss für Umwelt, Energie und nukleare Sicherheit eingerichtet. In diesem Arbeitsprogramm wurden folgende Prioritäten genannt:

- Harmonisierung von Umweltnormen und Gesetzgebung;
- grenzüberschreitende und regionale Initiativen auf ökologischem Gebiet;
- Förderung von Umweltinvestitionen in Russland;
- Zusammenarbeit bei Umweltüberwachung;
- Sicherheit von nuklearen Anlagen und Atommüllbewirtschaftung;
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit.³⁶⁴

Nach drei Jahren der Umweltzusammenarbeit zwischen der EU und Russland wurde deren Erfolg von der Europäischen Kommission allerdings zurückhaltend bewertet:

„Der Umweltdialog mit Russland bietet viel Spielraum für Verbesserungen. Wenngleich zahlreiche wertvolle Initiativen zu bestimmten Aspekten stattfinden, hat dies noch nicht zu einem substantiellen, strategischen Dialog geführt... Es bedarf aber deutlich größeren politischen Engagements, um das volle Potential auszuschöpfen.“³⁶⁵

Die Kommission schlug daher vor, den Dialog mit Russland zu intensivieren, als konkrete Vorschläge wurden ständige Sitzungen des Unterausschusses für Umwelt, Energie und nukleare Sicherheit sowie eine ausreichende Ausstattung des Unterausschusses mit personellen und finanziellen Ressourcen genannt.³⁶⁶ Seitens der Kommission wurde weiters vorgeschlagen, die Zusammenarbeit auf die Bereiche effiziente Energienutzung, Bekämpfung des Klimawandels, Verbesserung der

³⁶⁴ Mitteilung der Kommission „Umweltzusammenarbeit EU-Russland“, KOM(2001) 772 endgültig, 8

³⁶⁵ Ebd., 10

³⁶⁶ Ebd., 11

Volksgesundheit sowie effizienter Umgang mit Ressourcen zu konzentrieren.³⁶⁷

Die Mitteilung der Kommission enthält auch eine detaillierte Auflistung von Umweltschutzprojekten in Russland, die von der Europäischen Union zwischen 1996 und 2000 finanziert wurden. Das Gesamtvolumen dieser Projekte, die im Rahmen des Programms TACIS abgewickelt wurden, belief sich auf 61.372.000 €. ³⁶⁸

Auch der auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Feira verabschiedete Aktionsplan der Nordischen Dimension sah eine intensive Zusammenarbeit in ökologischen Fragen vor, folgende Schwerpunkte der Umweltzusammenarbeit wurden dabei genannt:

- Unterstützung von Investitionen, die zur Reinigung von „hot spots“ der Umweltverschmutzung beitragen sollen;
- Ermittlung der Möglichkeit, mit dem Programm TACIS kleine und mittlere ökologische Aufräumarbeiten zu unterstützen;
- Erforschung der Fischbestände in der Ostsee und der ökologische Umgang mit diesen sowie der nachhaltige Umgang mit den Wäldern der Region. ³⁶⁹

6.2.2 Northern Dimension Environmental Partnership: Das Umweltprogramm der Nördlichen Dimension

Im nordwestlichen Russland, auf das in dieser Arbeit näher eingegangen werden soll, wurde eine Reihe von ökologischen Problemfällen identifiziert. Als eine der bekanntesten Problemzonen gilt Krasny Bor, wo seit 1969 Sondermüll in Deponien gelagert wird, was insofern für den

³⁶⁷ Ebd., 14

³⁶⁸ Ebd., 16-19

³⁶⁹ Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003 verabschiedet auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Feira, 20. Juni 2000, Absätze 46 - 56

gesamten Ostseeraum eine besondere Gefahr darstellt, als Krasny Bor im Einzugsgebiet von Flüssen liegt, die direkt in die Ostsee führen.³⁷⁰

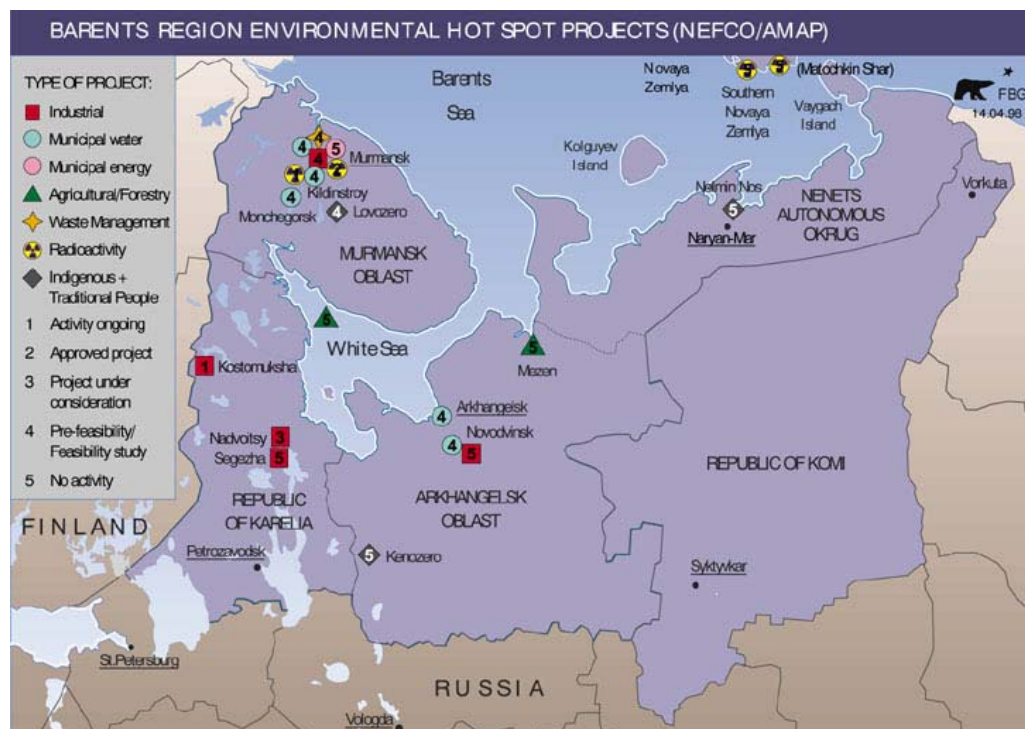


Abbildung 5 Brennpunkte der Umweltverschmutzung in der Barents-Region³⁷¹

Angeichts der prekären Lage und ausgehend von den Beschlüssen des Europäischen Rates von Feira, in denen die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz betont worden war, brachte im März des Jahres 2001 eine Gruppe von internationalen Finanzinstitutionen ihren Willen zum Ausdruck, in dieser Frage eine enge Kooperation einzugehen. Ziel war die Förderung und Finanzierung von Investitionen in den Umweltschutz in Kaliningrad und im nordwestlichen Russland. Die Ministerkonferenz über die Nördliche Dimension, die im April 2001 in Luxemburg stattfand, ersuchte daher vier Finanzinstitutionen, nämlich die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Europäische Investitionsbank (EIB), NIB und die Weltbank, sowie die

³⁷⁰ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, 9

³⁷¹ Karte aus: <http://finnbarents.urova.fi/barentsinfo/maps/index.htm>, 12.12. 2005

Europäische Kommission um konkrete Vorschläge in diesem Zusammenhang.

Im September 2001 vereinbarten Vertreter der genannten Finanzinstitutionen, der Kommission sowie der russischen Regierung die Einsetzung einer Lenkungsgruppe und schon im Dezember 2001 wurden die Bestimmungen für die Einrichtung eines von der EBRD verwalteten Unterstützungsfonds für das neu geschaffene Umweltprogramm der Nördlichen Dimension (NDEP – Northern Dimension Environmental Partnership) beschlossen.³⁷²

Zweck dieses Fonds ist, jene Mittel zu verwalten, die tiefgehende Umweltschäden oder mangelnde Effizienz im Umgang mit Energie beheben sollen. Die geförderten Projekte müssen sich auf dem Gebiet der Nördlichen Dimension, vor allem im nordwestlichen Russland oder in Kaliningrad befinden. Als spezieller Zweck des Fonds wird die Unterstützung von Projekten zur Verminderung der nuklearen Verschmutzung hervorgehoben.³⁷³

Mitglieder der EBRD sowie jedes interessierte Land können zum Fonds für das Umweltprogramm der Nördlichen Dimension beitragen. Die Versammlung der Beitragenden („Assembly of Contributors“) als leitendes Organ des Fonds legt die grundlegende Ausrichtung des Fonds fest und überwacht die Verwendung der Mittel.³⁷⁴

Die vier in der Lenkungsgruppe des Umweltprogramms der Nördlichen Dimension vertretenen Finanzinstitutionen – EBRD, EIB, NIB und Weltbank – fungieren als ausführende Agenturen für die beschlossenen Projekte.³⁷⁵ Im Rahmen des Fonds wurde auch ein Komitee für nukleare Fragen eingerichtet (Nuclear Operating Committee), in dem Vertreter der

³⁷² How was the NDEP formed?,

<http://www.ndep.org/home.asp?type=nh&pageid=5#how>, 18. November 2004

³⁷³ Section 1.02. Purpose of the Fund, Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund, verabschiedet am 10. Jänner 2002, <http://www.ndep.org/files/uploaded/Rules%20of%20the%20Fund.pdf>, 14. März 2007

³⁷⁴ Section 3.02. Assembly of Contributors, Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund

³⁷⁵ Section 3.05. Implementing Agencies, Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund

Geberländer sowie der involvierten Finanzinstitutionen einen strategischen Ansatz zur Beseitigung von nuklearen Abfällen ausarbeiten sollen.³⁷⁶

Der Fonds wurde ausgehend von der Aufnahme seiner Tätigkeit am 15. November 2002 für eine Dauer von fünf Jahren eingerichtet, die Geberländer werden allerdings vor dem Ablauf dieser Frist beraten werden, ob die Tätigkeit des Fonds verlängert werden soll. Sollte die Tätigkeit nach Ablauf von fünf Jahren beendet werden, werden die im Fonds verbleibenden Mittel zwischen den Geberländern aufgeteilt.³⁷⁷

Schon vor Ablauf der Frist von fünf Jahren wurde in der Erklärung über die Nördliche Dimension vom 24. November 2006 entschieden, das Umweltprogramm der Nördlichen Dimension weiterzuführen; es wurde sogar als Beispiel für andere Vorhaben im Rahmen der Nördlichen Dimension genannt.³⁷⁸

Die Europäische Kommission stellte 50 Millionen € zur Verfügung, Dänemark, Deutschland, Finnland, Norwegen, Russland und Schweden stellten jeweils 10 Millionen € bereit, wodurch insgesamt 110 Millionen € zur Verfügung stehen.³⁷⁹ Kanada (20 Millionen €), Frankreich (40 Millionen €), das Vereinigte Königreich (10 Millionen £) sowie die Niederlande (10 Millionen € für Projekte zur Beseitigung nuklearer Umweltverschmutzung) stellten weitere Mittel für den Fonds zur Verfügung.³⁸⁰

Aufgabe des Fonds ist die Kofinanzierung von Investitionen in Umweltschutzprojekten sowie finanzielle Unterstützung bei der Beseitigung von nuklearen Abfällen. Als Beispiel für die Unternehmungen des Fonds soll hier die Nördliche Kläranlage von St. Petersburg genannt

³⁷⁶ Nuclear Operating Committee Mandate, <http://www.ndep.org/files/uploaded/Nuclear%20OC%20Mandate.pdf>, 19. November 2004

³⁷⁷ Article V – Termination, Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund

³⁷⁸ Political Declaration on the Northern Dimension Policy, http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/doc/pol_dec_1106.pdf, 20. September 2007

³⁷⁹ Welcome from Jean Lemierre, NDEP Steering Group Chair, in: NDEP News, <http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%201.pdf>, 19. November 2004

³⁸⁰ Canada, France and the United Kingdom are new contributors to the NDEP Support Fund, in: NDEP News, July 2003, <http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%202.pdf>, 19. November 2004

werden. In dieser Anlage fallen jährlich 230.000 Kubikmeter Klärschlamm an, diese wurden bislang unbehandelt in Mülldeponien gelagert. Da dies ein erhebliches Risiko für die Umwelt wie auch für die Gesundheit der Anrainer mit sich bringt, wurde vom Umweltfonds der Nördlichen Dimension Kredite in der Höhe von 6,35 Millionen € zur Anschaffung einer Verbrennungsanlage zur Verfügung gestellt.³⁸¹ In den ersten drei Jahren seiner Existenz hat der Fonds 57,05 Millionen Euro für insgesamt elf Projekte zur Verfügung gestellt.³⁸²

6.3 Nukleare Sicherheit

Der Problembereich der nuklearen Sicherheit zerfällt in zwei Kategorien, die wiederum spezifische Gefahren mit sich bringen: Mögliche Unfälle in Atomreaktoren sowie Probleme bei der Lagerung von Atommüll.

6.3.1 Atomreaktoren

In Russland sind neun Atomanlagen mit insgesamt 29 Reaktoren in Betrieb - zwölf dieser Reaktoren sind von jenem Typ, der 1986 die Katastrophe von Tschernobyl verursachte.³⁸³

Für Nordeuropa sind vor allem zwei Atomanlagen von Bedeutung: Zum einen ist dies die Anlage Sosnovy Bor, die 80 Kilometer westlich von Petersburg nahe der Grenze zu Finnland liegt. Die zwei ältesten Reaktoren dieser Anlage hätten nach russischen Plänen 2003 bzw. 2005 geschlossen werden sollen. 1999 wurde jedoch entschieden, dass deren Nutzung für zumindest zehn weitere Jahre verlängert werden sollte.³⁸⁴ Die

³⁸¹ Third NDEP project will tackle top environmental priority in St. Petersburg, in: NDEP News, Dezember 2003, <http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20news%20issue%203.pdf>, 19. November 2004

³⁸² NDEP Projects in brief, NDEP News, Juli 2004, <http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%205.pdf>, 19. November 2004

³⁸³ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, 5

³⁸⁴ Ebd., 5

zweite Anlage in dieser Region liegt auf der Halbinsel Kola, 15 Kilometer westlich der Stadt Polyarnye Zori und in der Nähe der Grenze zu Finnland und Norwegen. Nach Angaben von Experten entspricht keine der beiden Anlagen den westlichen Sicherheitsstandards, allerdings stammt die in den nordwestlichen Regionen Russlands verbrauchte Energie zu 40% aus nuklearen Anlagen, was ein kurz- oder mittelfristiges Abschalten der genannten Kernkraftwerke erschwert. An dieser Stelle sei auch erwähnt, dass Finnland Strom aus den beiden genannten Anlagen importiert.³⁸⁵

Die norwegische NGO Bellona hat in ihren Berichten über russische Atomanlagen eine Reihe von gravierenden Sicherheitsmängeln festgehalten, so wird etwa über die Anlage auf der Halbinsel Kola berichtet, dass diese keinerlei Ummantelung habe, die ein Entweichen von Radioaktivität verhindern könne. Der Zustand der Gebäude sei demnach dermaßen, dass „Vögel ungehindert in die und aus der Reaktorhalle fliegen können“, zudem wird die Einstellung des Personals zu Sicherheitsfragen als „rather relaxed“ beschrieben. Aus dem nahe Petersburg gelegenen Atomkraft Sosnovy Bor wurde etwa berichtet, dass Geräte, die radioaktive Strahlung messen sollten, gestohlen und anderen russischen Kernkraftwerken zum Kauf angeboten worden waren.³⁸⁶

6.3.2 Lagerung von atomaren Abfällen

Neben dem bedenklichen Zustand der russischen Kernkraftwerke entsteht durch diese ein weiteres ökologisches Problem, nämlich die Lagerung von atomaren Abfällen. Die norwegische NGO Bellona beschreibt die Zustände bei der Lagerung von nuklearen Abfällen im Kraftwerk Sosnovy Bor folgendermaßen:

„There is a storage pond next to the reactor hall, to which the used fuel elements are transferred for interim storage and

³⁸⁵ Ebd., 5

³⁸⁶ Kola Nuclear Power Plant, Fact Sheet no.3, <http://www.bellona.no>, 22. Oktober 2004

cooling. There is also a larger storage area that lies only 90 metres from the Gulf of Finland. This storage facility is in an extremely bad state of repair, with large cracks in the walls and roof. Rainwater runs in and contaminated water runs out. All five of the storage buildings are today completely full. It has therefore been decided that the distance between each fuel element in the ponds will be halved, something that entails a further safety risk.”³⁸⁷

Neben den radioaktiven Abfällen aus Kraftwerken stellen nukleare Abfälle aus dem militärischen Bereich eine erhebliche Gefahr dar. Besonders belastend wirkt in diesem Zusammenhang der Umstand, dass aus strategischen Gründen gerade in dem ökologisch sensiblen Gebiet entlang der ehemals sowjetisch-norwegischen Grenze eine Reihe von militärischen Stützpunkten angelegt wurde.

1993 wurde vom damaligen russischen Präsidenten Jelzin ein Bericht über die nukleare Verschmutzung der russischen Gewässer in Auftrag gegeben. Der so genannte „Jablokov-Bericht“ ergab, dass zwischen 1959 und 1991 die Marine und die Eisbrecherflotte große Mengen an nuklearen Abfällen im Meer versenkt hatten. Demnach wurden in der Kara See 16 Reaktoren, etwa 17.000 Container mit radioaktivem Müll, 12 nuklear betriebene U-Boote und drei atomgetriebene Eisbrecher versenkt.³⁸⁸

Die Praxis des Versenkens von nuklearen Abfällen wurde zwar in den letzten Jahren aufgegeben, eine weiterhin existierende Quelle möglicher Umweltverschmutzung stellen jedoch gesunkene Unterseeboote dar, die entweder nukleare Waffen an Bord führten und mit Atomreaktoren betrieben wurden, wie dies bei der im Sommer 2000 gesunkenen Kursk der Fall war, die zwei Reaktoren mit jeweils 1,2 Tonnen radioaktivem Material an Bord hatte.³⁸⁹ Zwischen 1954 und 1996 wurden in der

³⁸⁷ Leningrad Power Station, Fact Sheet no. 52, <http://www.bellona.no>, 22. Oktober 2004

³⁸⁸ Ulrike Kronfeld-Goharani, Götz Neuneck, Umweltpolitikgeschichte; in: Günter Altner et al, Jahrbuch Ökologie 2002, München 2001, 223

³⁸⁹ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, 7

Sowjetunion bzw. in Russland 287 U-Boote gebaut, die von insgesamt mehr als 500 Reaktoren angetrieben wurden, 142 U-Boote wurden der Nordflotte zugeteilt. Durch die kurze Lebensdauer von etwa 20 Jahren, Abrüstungsverträge und finanzielle Kürzungen im Verteidigungsetat wurde ein Großteil dieser Fahrzeuge bis 1997 außer Dienst gestellt. Allerdings wurden bis 2002 nur 130 von 179 ausgemusterten nuklear betriebenen U-Booten dekommissioniert.³⁹⁰

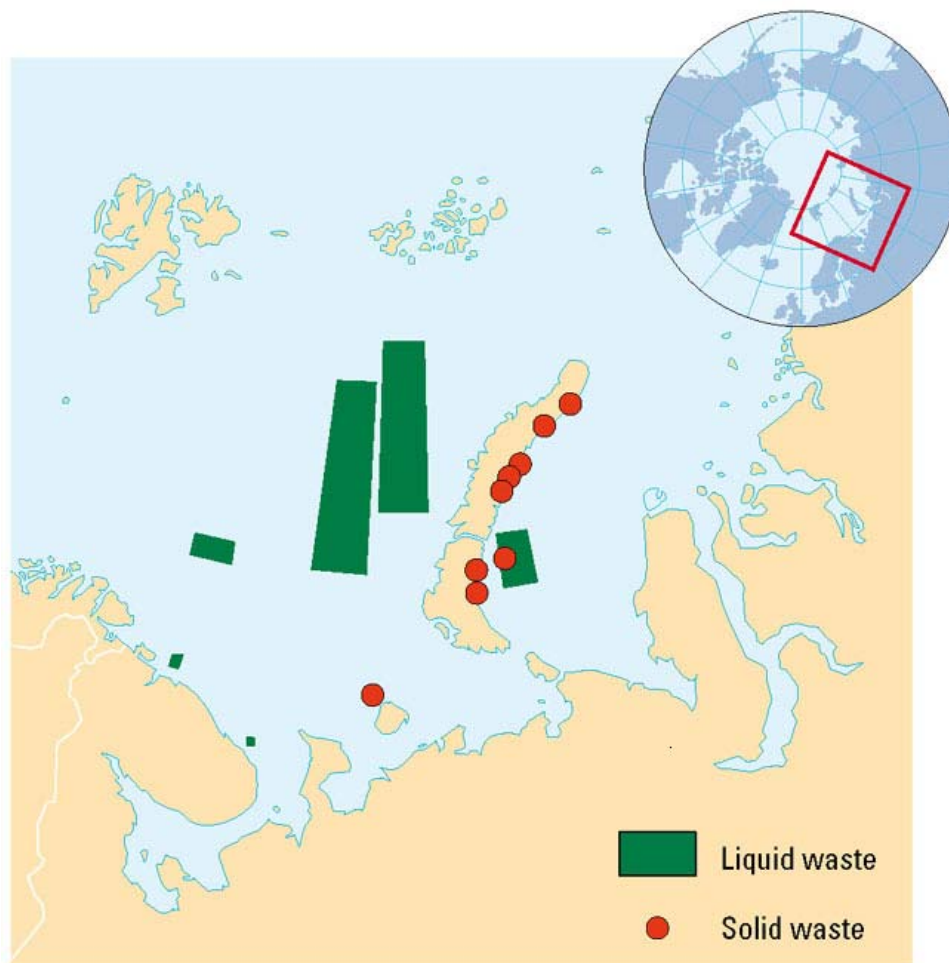


Abbildung 6 Zonen der Barentssee, in denen nukleare Abfälle versenkt wurden³⁹¹

Durch die Stationierung der Nordflotte auf der Halbinsel Kola haben sich in dieser Region ein Fünftel aller auf der Welt existierenden

³⁹⁰ Unter Dekommissionierung versteht man den fachgerechten Abbau und die Entsorgung der anfallenden nuklearen Abfälle, Anm. d. Autors

³⁹¹ Karte aus: <http://finnbarents.urova.fi/barentsinfo/maps/index.htm>, 12.12. 2005

Nuklearreaktoren angesammelt, die sich auf fünf Militärbasen verteilen. Fester nuklearer Abfall wird an elf verschiedenen Plätzen auf der Halbinsel Kola gelagert, zum Teil geschieht dies unter freiem Himmel und ohne besondere Schutzvorkehrungen. Flüssiger nuklearer Abfall, der bei der Brennstofferneuerung von U-Booten anfällt, wird in allen Marinebasen gelagert. Die größte Lagerstätte für verbrauchten nuklearen Brennstoff befindet sich auf der Marinebasis Zapadnaya Litsa in Andreeva Bay bezeichnet, die auch als „Tschernobyl in Zeitlupe“ bezeichnet wird. Hier sollen etwa 23.000 verbrauchte Brennelemente in drei Betontanks, die von einer vier Meter dicken Wasserschicht bedeckt sind, gelagert werden. 200 Brennelemente sollen sich in Zapadnaya Litsa seit mehr als 30 Jahren in Containern befinden, die unter freiem Himmel stehen.³⁹²

6.3.3 Maßnahmen der Europäischen Union auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit

Am 29. Dezember 1999 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaft die Verordnung 99/2000 „Über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien“.³⁹³ In diesem Dokument, mit dem die Unterstützung von mittel- und osteuropäischen Staaten für den Übergang zur Marktwirtschaft und zur Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit festgelegt wird, wird auch auf die Bedeutung der Umwelt eingegangen. In Absatz 3 dieser Richtlinie wird festgehalten:

„Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Erfordernis einer Reduzierung der Umweltrisiken und der Umweltverschmutzung einschließlich der grenzüberschreitenden Verschmutzung.“

In Absatz 5 der Verordnung wird auf das Problem der nuklearen Sicherheit eingegangen:

³⁹² Ulrike Kronfeld-Goharani, Götz Neuneck, Umweltpolitikgeschichte; in: Günter Altner et al, Jahrbuch Ökologie 2002, München 2001, 222

³⁹³ Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien, o.S.

„Im Bereich der nuklearen Sicherheit konzentriert sich das Programm auf drei Prioritäten:

- a) Unterstützung bei der Förderung einer wirkungsvollen Sicherheitskultur im Nuklearbereich im Einklang mit den Grundsätzen des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit, insbesondere durch kontinuierliche Unterstützung der Aufsichtsbehörden und auf der Ebene der Anlagen durch Unterstützung vor Ort, einschließlich der Lieferung von Ausrüstung, wo eine solche Unterstützung dringend erforderlich ist;
- b) Unterstützung der Entwicklung und Anwendung von Strategien für die Entsorgung abgebrannter Brennstoffe und radioaktiver Abfälle sowie die Stilllegung von Nuklearanlagen, auch in Nordwestrussland, im Rahmen einer umfassenderen internationalen Zusammenarbeit;
- c) Beitrag zu einschlägigen, von der Europäischen Union unterstützten internationalen Initiativen wie der G7/EU-Initiative zur Stilllegung von Tschernobyl.“

Als finanzieller Rahmen für die in der Verordnung festgelegte Zusammenarbeit wurde für den Zeitraum 2000 bis 2006 der Betrag von 3.138 Millionen Euro bestimmt.³⁹⁴

Ein halbes Jahr nach der Verabschiedung dieses Dokuments wurde auf dem Gipfel von Feira der erste Aktionsplan der Nördlichen Dimension von den Staats- und Regierungschefs angenommen. In Fragen der nuklearen Sicherheit sah der Aktionsplan folgende Maßnahmen vor:

- Angesichts der Vielzahl von nuklearen Problemen im Ostseeraum sollte sich die Kommission auf die Entsorgung der schwersten Fälle sowie die Erhöhung der

³⁹⁴ Artikel 6 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien

Sicherheitsstandards in nuklearen Anlagen konzentrieren;

- Ein weiteres Ziel der EU ist, jene Atomkraftwerke, deren Sicherheitssysteme nicht auf westlichen Standard gebracht werden können (namentlich werden die Kraftwerke Ignalina in Litauen sowie Leningrad und Kola in Russland genannt), so früh wie möglich vom Netz zu nehmen;
- Weiters schlug die Kommission den Abschluss eines Abkommens namens Multilateral Nuclear Environmental Programme (MNEPR) mit Russland vor, das die Frage der Nuklearabfälle in Russland umfassend behandeln sollte.³⁹⁵

Im September 2000 verschickte die Kommission eine Mitteilung zum Thema nukleare Sicherheit an den Rat und das Europäische Parlament. Kurzfristig sollten nach Ansicht der Kommission die Betriebssicherheit in existierenden Anlagen durch technische Maßnahmen erhöht werden, langfristig sollte untersucht werden, ob auf weniger sichere Anlagen verzichtet und diese durch Entwicklung alternativer Energieformen ersetzt werden könnten. Von Seiten der Kommission wurde dabei angeführt, dass sich bei der Zusammenarbeit zwischen russischen und westeuropäischen Experten herausstellte, dass zwischen diesen beiden Gruppen die Ansätze in Fragen der nuklearen Sicherheit divergierten. Seitens der Kommission wurde vor allem die Tatsache kritisiert, dass Russland die Verwendung der alten, auf eine 30jährige Lebensdauer ausgelegten Reaktoren verlängern wollte.³⁹⁶

Im Jänner 2002 verabschiedete die Europäische Kommission ein Strategiepapier für nukleare Sicherheit, das den Rahmen für die Aktivitäten der Europäischen Union auf diesem Gebiet festlegt. Die

³⁹⁵ Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, Absätze 57 - 69

³⁹⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Unterstützung der Kommission für die nukleare Sicherheit in den Neuen Unabhängigen Staaten und den mittel- und osteuropäischen Ländern, 11

Kommission zeigte sich darin wegen des russischen Vorhabens skeptisch, Reaktoren der ersten Generation länger als geplant zu verwenden. Nach Einschätzung der Kommission wiesen diese Reaktoren grobe Sicherheitsmängel auf, die nicht behoben werden können und sollten daher ehest möglich durch andere Energiequellen ersetzt werden.³⁹⁷

Als konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der nuklearen Sicherheit wurde von der Kommission vorgeschlagen, die zentrale russische Atomaufsichtsbehörde GAN in ihrer Arbeit zu unterstützen, weiters sollten angesichts der russischen Ankündigung, die Nutzungsdauer alter Reaktoren zu verlängern, diese auf einen möglichst hohen Sicherheitsstandard gebracht werden.³⁹⁸ Als Budget für den genannten Bereich wurde die Summe von 43 Millionen Euro genannt.³⁹⁹

In dem im Jahr 2003 verabschiedeten zweiten Aktionsplan der nördlichen Dimension konzentrierte sich die Kommission auf die Beseitigung der nuklearen Abfälle auf der Basis Andreeva. Weiters sollte auch die Umsetzung der die nukleare Sicherheit betreffenden Programme des Rates der Ostseestaaten sowie des Arktischen Rates gefördert werden.⁴⁰⁰

Um die Zusammenarbeit zwischen Russland und der Europäischen Union in Fragen der nuklearen Sicherheit zu vereinfachen, wurde das so genannte Multilaterale Nukleare Umweltprogramm in der Russischen Föderation abgeschlossen. Die Verhandlungen über dieses Abkommen wurden von russischer Seite allerdings sehr schleppend geführt. Russland weigerte sich lange, die für Beseitigung der radioaktiven Abfälle engagierten westlichen Experten ohne bürokratische Hindernisse einreisen zu lassen sowie die für die Aufräumarbeiten notwendigen Gerätschaften von Einfuhrzöllen zu befreien. Als Grund für dieses zögerliche Verhalten wurden von russischer Seite ungeklärte Fragen bei der Haftung im Falle eventueller Schäden genannt; als wahrer Grund wurde angenommen, dass Russland verhindern wollte, dass die

³⁹⁷ Nuclear Safety Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2003, http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/, 12. November 2004, 7

³⁹⁸ Ebd., 15

³⁹⁹ Ebd., 20

⁴⁰⁰ Annex 1 des Arbeitsdokumentes der Kommission: Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension 2004 – 2006 COM (2003) 343, Juni 2003, 35 - 36

westlichen Staaten durch die Zusammenarbeit im Rahmen des MNEPR Einblick in die russischen Nuklearanlagen erhalten könnten.⁴⁰¹

Nach beinahe fünf Jahre lang dauernden Verhandlungen konnte am 21. Mai 2003 das Abkommen über die Einrichtung des MNEPR sowie ein dazugehöriges Zusatzprotokoll von der EWG, Euratom, Russland, Norwegen, Finnland, Schweden, dem Vereinigten Königreich, Dänemark, den Niederlanden, Deutschland und Belgien in Stockholm unterzeichnet werden, das eigentliche Abkommen wurde auch von den USA unterzeichnet. Nach Aussage von Kommissar Patten konnten durch die Unterzeichnung des Abkommens 40 Millionen € für die Behebung von nuklear verursachten Umweltschäden zur Verfügung gestellt werden.⁴⁰²

Durch das MNEPR ist ein geschützter Status für westliches Personal, der Zugang zu Projektorten, die Befreiung von Steuern und Abgaben sowie eine angemessene Haftungsfreistellung vereinbart worden.⁴⁰³

Der Abschluss des MNEPR war eine Voraussetzung für die Aufnahme von nuklearen Projekten des Northern Dimension Environmental Partnership Fund. Zudem stellt das MNEPR eine Rahmenvereinbarung dar, die Richtlinien für bilaterale Projekte bei der Entsorgung von nuklearem Abfall vorgibt. Als Beispiel für solche bilaterale Projekte sei ein zwischen Deutschland und Russland vereinbartes Programm zur Entsorgung von nuklear betriebenen U-Booten genannt, das am 9. Oktober 2003 in Jekatarinenburg unterzeichnet wurde und ein finanzielles Volumen von 300 Mio. € umfasst.

⁴⁰¹ Holger Moroff, The EU's Northern Soft Security Policy: Emergence and Effectiveness, in Holger Moroff (Hrsg.), European Soft Security Policies: The Northern Dimension, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, No. 17, 189

⁴⁰² Signature of the MNEPR (Multilateral Nuclear Environment Programme in the Russian Federation) 21 May 2003, in Stockholm, Pressemeldung IP/03/724 vom 21. Mai 2003

⁴⁰³ Der vollständige Text des Abkommens findet sich auf <http://www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2004/MNEPR-Framework%20Agreement.html>, 28. 7. 2005

6.4 Übertragbare Krankheiten

Im Aktionsplan für die Nördliche Dimension wurde auch auf das Problem des schlechten Gesundheitszustands von großen Teilen der russischen Bevölkerung eingegangen und die weite Verbreitung von übertragbaren Krankheiten wie Tuberkulose, Syphilis, Hepatitis und Diphtherie hervorgehoben. Die im Vergleich zu westlichen europäischen Ländern niedrige Lebenserwartung der russischen Bevölkerung ist allgemein bekannt, im nordwestlichen Russland ist diese sogar noch unter den gesamtrussischen Schnitt gefallen. Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang die Region Karelien genannt, in der die Lebenserwartung bei Männern zwischen 1990 und 1999 von 63,8 auf 57,3 Jahre sank.⁴⁰⁴

Die schlechte soziale und wirtschaftliche Lage in Russland während der 1990er Jahre hat das Gefälle zwischen Finnland und Russland weiter vergrößert, eine konkrete Auswirkung ist etwa der Anstieg der Prostitution in den russischen Grenzregionen. Dies wiederum trägt zur Verbreitung von sexuell übertragbaren Krankheiten, allen voran AIDS/HIV, bei. Der erste Fall von AIDS wurde in Russland im Jahr 1986 festgestellt. Die sowjetischen Behörden reagierten darauf, indem eine Reihe von regionalen AIDS-Zentren errichtet wurde. Diese dienten in erster Linie dazu, die Bevölkerung in Massenuntersuchungen – zum Teil ohne Wissen der Betroffenen – auf den HI-Virus zu untersuchen.⁴⁰⁵

Nach offiziellen Angaben stieg die Zahl der Infizierten zwischen 1997 und 2004 von 3.623 auf 284.915, was bedeuten würde, dass 0,2% der russischen Bevölkerung den HI-Virus in sich tragen würde. UNAIDS setzt die Zahl all jener, die tatsächlich mit dem Virus infiziert sind, jedoch weit höher an: Gemäß der niedrigeren Schätzung sind 0,6% der Bevölkerung infiziert, die höchste Schätzung geht jedoch von einem Infektionsgrad von 1,9% in der russischen Bevölkerung aus.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Christer Pursiainen, *Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world*, 11

⁴⁰⁵ Ebd., 12

⁴⁰⁶ *Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections*, 2004 Update, www.unaids.org, 23. Oktober 2004

Neben der rasanten Ausbreitung von AIDS gibt es auch Berichte über rapide steigende Zahlen der Fälle von Hepatitis B und C. Nach Angaben offizieller russischer Quellen lag die Zahl von Hepatitis C im Jahr 1994 bei 3,2 Fällen je 100.000 Einwohner, bis 1999 stieg sie auf 19,3 Fälle je 100.000 Einwohner, die Zahl der nicht offiziell erfassten Fälle wird jedoch noch höher eingeschätzt.⁴⁰⁷

Bislang gab es nur sehr wenige dokumentierte Fälle, in denen von Russland ausgehend ansteckende Krankheiten Auswirkung in nordeuropäischen Ländern hatten. Die Gründe dafür sind offensichtlich: Der soziale Status jener Bevölkerungsgruppen, die von den genannten Krankheiten am meisten betroffen sind, ist derartig, dass Auslandsreisen der Erkrankten unwahrscheinlich sind. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass die hohen Ansteckungsraten mit dem HI-Virus langfristig auch Folgen für die angrenzenden Länder haben können.⁴⁰⁸

Seitens der Europäischen Union wurden im ersten Aktionsplan der Nördlichen Dimension daher folgende Maßnahmen im gesundheitspolitischen Bereich vorgeschlagen:

- Zwischen den von der Nördlichen Dimension abgedeckten Ländern soll der Austausch von Daten aus dem Gesundheitswesen verbessert werden;
- Nachahmenswerte Modelle der Gesundheitsversorgung aus einzelnen Ländern sollen in der gesamten Region der Nördlichen Dimension verbreitet und angewendet werden;
- Russland soll beim Aufbau eines funktionierenden Sozial- und Gesundheitssystems unterstützt werden;
- Bei der Reform des russischen Gesundheitswesens soll übertragbaren Krankheiten wie AIDS und Tuberkulose sowie gesundheitsschädigenden Verhaltensweisen wie

⁴⁰⁷ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, 12

⁴⁰⁸ Ebd., 13

Alkoholismus und Drogensucht besondere Bedeutung beigemessen werden;

- Für Kaliningrad soll in Gesundheitsfragen ein koordiniertes Vorgehen gefunden werden.⁴⁰⁹

Im Zweiten Aktionsplan der Nördlichen Dimension wurde neuerlich auf die Gefährdung durch Tuberkulose und AIDS hingewiesen. Ein neuer Schwerpunkt wurde allerdings mit der Bekämpfung der sozialen und wirtschaftlichen Ursachen der Verbreitung dieser Krankheiten gesetzt. Als konkrete Maßnahmen wurden in diesem Zusammenhang folgende Punkte genannt:

- Enge Zusammenarbeit mit dem Rat der Ostseestaaten, der über umfassende Erfahrungen in diesem Bereich verfügt;
- Einrichtung einer Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit mit dem Ziel der Bekämpfung von übertragbaren und an die Lebensweise gebundenen Krankheiten. In diesem Zusammenhang soll vor allem die Prävention von Krankheiten gefördert werden;
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll sowohl in Gesundheitsfragen wie auch bei der Bekämpfung des Drogenhandels vorangetrieben werden;
- Durch an Kinder und Jugendliche gerichtete Projekte soll deren Gesundheitszustand verbessert werden.⁴¹⁰

Die erwähnte Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt (Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing, NDPHS) wurde im September 2003 eingerichtet. Neben der Europäischen Union, dem Rat der Ostseestaaten,

⁴⁰⁹ Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, Absätze 71 - 73

⁴¹⁰ Annex 1 des Arbeitsdokumentes der Kommission: Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension 2004 – 2006 COM (2003) 343, Juni 2003, 32

dem Euro-arktischen Barents-Rat und der Internationalen Arbeitsorganisation ILO gehören Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Kanada, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland und Schweden dieser Partnerschaft an.⁴¹¹

Das Ziel der Partnerschaft ist die Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Ostseegebiet durch die Verbesserung der Gesundheit der Einwohner der Region sowie durch den Ausbau der sozialen Wohlfahrt. Die Zusammenarbeit in diesem Forum ist allerdings sehr lose, die Partnerschaft soll vor allem bereits existierende Formen der Zusammenarbeit auf gesundheitlichem und sozialem Gebiet vorantreiben und den Austausch von Erfahrungen erleichtern. Die Finanzierung der Partnerschaft ist dieser organisatorischen Flexibilität angemessen: Neben nationalen finanziellen Mitteln sollen vor allem internationale Finanzinstitutionen sowie private Sponsoren für Ausgaben im Rahmen der Partnerschaft aufkommen. Ende des Jahres 2008 sollen die Aktivitäten der Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt evaluiert werden, danach soll über das weitere Vorgehen entschieden werden.⁴¹²

In einer grundlegenden Deklaration wurden zwei Punkte als Prioritäten der Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt definiert:

- die Verminderung der übertragbaren Krankheiten und die Verhütung von nicht übertragbaren Krankheiten, die von der jeweiligen Lebensführung abhängen. Die meiste Aufmerksamkeit soll in diesem Bereich AIDS/HIV, der Tuberkulose und sexuell übertragbaren Krankheiten gewidmet werden, im Bereich der nicht übertragbaren

⁴¹¹ Informationen über die Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt finden sich auf deren Homepage <http://northerndimension.custompublish.com/>

⁴¹² Declaration concerning the Establishment of a Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing, adopted at the Ministerial Meeting in Oslo on 27 October 2003, www.ndphs.org/getfile.php/130840.771/Final+Declaration.doc%22, 14. März 2007

Krankheiten sollen vor allem Missbrauch von Alkohol und Nikotin bekämpft werden;

- die Förderung und Verbreitung einer gesundheitlich und sozial lohnenden Lebensführung. Unter diesem Schlagwort sollen gesunde Ernährung, körperliche Aktivität, Abstinenz von Alkohol und Drogen, geschützter Geschlechtsverkehr sowie ein der Entwicklung förderliches soziales Umfeld propagiert werden. Als wichtigste Zielgruppen in diesem Bereich wurden Kinder und Jugendliche genannt.⁴¹³

6.5 Kampf gegen die organisierte Kriminalität

Nach dem Fall des Eisernen Vorhanges konnten die durch den Kalten Krieg unterbrochenen traditionellen Routen der Migration in Europa wieder aufgenommen werden. Der Ausbruch des Krieges in Jugoslawien führte zur neuerlichen Unterbrechung der Route über die Balkanhalbinsel und zum Ausweichen der Migrationströme nach Norden bis hin an die Ostsee. Die von dieser Verschiebung betroffenen Anrainerstaaten der Ostsee waren zu jener Zeit erst mit dem Aufbau einer den neuen Gegebenheiten entsprechenden Grenzüberwachung beschäftigt, der Anstieg der Migration traf diese Staaten daher unerwartet. Ebenso unerwartet war das Entstehen der organisierten Kriminalität, das mit dem Anwachsen der Migrationströme Hand in Hand ging. Neben diesen von außen stammenden Faktoren wurde der bedeutsame Anstieg der Kriminalität, der zu dieser Zeit verzeichnet werden musste, zum Teil auch von internen Umständen verursacht, namentlich der dramatische soziale und wirtschaftliche Wandel jener Jahre trug erheblich dazu bei. Das Entstehen und rasante Wachsen der organisierten Kriminalität wurde durch das

⁴¹³ Abschnitt 4 der Declaration concerning the Establishment of a Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing

Fehlen entsprechender Gesetzgebung sowie die Unkenntnis dieser für die betroffenen Staaten neuartigen Phänomene weiter begünstigt.⁴¹⁴

Ansichts dieser Problematik wurde im ersten Aktionsplan der Nördlichen Dimension auch ein koordiniertes Vorgehen gegen die vielfältigen Formen der organisierten Kriminalität vorgeschlagen. Als wesentlichste Probleme auf diesem Gebiet wurden grenzüberschreitende Verbrechen, Wirtschaftskriminalität, Drogen- und Menschenhandel, Geldwäsche sowie illegale Migration genannt. Um gegen diese Gefahren vorgehen zu können, sollte vor allem die Überwachung der Außengrenzen der Europäischen Union verschärft werden.⁴¹⁵

Bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität konnte die Europäische Union allerdings schon auf die Erfahrungen der 1996 gegründeten *Baltic Sea Task Force* zurückgreifen, der Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland sowie Schweden angehören; die Europäische Kommission, Europol, Interpol und die World Customs Organisation sind als Beobachter in die Arbeit der Task Force integriert. Ziel dieser Gruppe ist, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu fördern, wobei der Schwerpunkt auf Drogenhandel, illegaler Migration, Handel mit Waffen und gestohlenen Autos, Schmuggel sowie Geldfälschung und -wäsche gelegt wurde. Als weitere Aufgabengebiete der Task Force wurden später Frauenhandel und Umweltkriminalität definiert.⁴¹⁶

Da jene Staaten der Ostseeregion, die sich zu dieser Zeit um die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bemühten, ohnehin interessiert waren, auch in Fragen der Innen- und Justizpolitik mit der Europäischen Union zusammenzuarbeiten, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der

⁴¹⁴ Stefan Gänzle, Tarvo Kungla, *Illegal Migration and Transnational Organized Crime: Factors of Instability in the Baltic States?*, in: Holger Moroff (Hrsg.), *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, No. 17, 58

⁴¹⁵ Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, Mitteilung des Rates an den Europäischen Rat von Feira 9401/00, Absatz 82

⁴¹⁶ eine Darstellung der Zusammensetzung und Aufgaben der Baltic Sea Task Force findet sich auf www.balticseatactforce.fi

Europäischen Union bei der Kriminalitätsbekämpfung auf die Kooperation mit Russland.

Der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland bei der Verbrechensbekämpfung wurde im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen festgelegt. Die Europäische Union und Russland vereinbarten in diesem Abkommen ein gemeinsames Vorgehen zur Bekämpfung folgender illegaler Aktivitäten:

- illegale Immigration;
- illegale wirtschaftliche Aktivitäten, namentlich Korruption;
- illegaler Handel mit verschiedenen Gütern, namentlich Abfällen;
- Falschgeld;
- Handel mit Drogen.

Konkrete Maßnahmen wurden im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen allerdings nicht genannt, es wurde lediglich allgemein festgehalten, dass die Zusammenarbeit in diesen Bereichen auf wechselseitigen Konsultationen und Maßnahmen wie der Schaffung von Informationszentren und der Ausbildung von Personal aufbauen soll.⁴¹⁷

Im Jahr 2000 wurde der „Aktionsplan der Europäischen Union für ein gemeinsames Vorgehen zugunsten der Russischen Föderation bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ unterzeichnet, mit dem die im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in Aussicht gestellte Zusammenarbeit konkretisiert wurde.⁴¹⁸

Im ersten Aktionsplan der Nördlichen Dimension wurde auf die beiden genannten Dokumente verwiesen und mit der Zusammenarbeit in Fragen der Grenzverwaltung ein neuer Schwerpunkt der Kooperation festgelegt. Als konkrete Maßnahmen wurden in diesem Zusammenhang die Kooperation mit Russland in den relevanten Gremien des Partnerschafts-

⁴¹⁷ Artikel 84 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens

⁴¹⁸ Aktionsplan der Europäischen Union für ein gemeinsames Vorgehen zugunsten der Russischen Föderation bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 106, 13. April 2000

und Kooperationsabkommens, die Ausweitung der Zusammenarbeit der Justizbehörden Russlands und der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch Twinning sowie gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen der Exekutive genannt.⁴¹⁹

Im zweiten Aktionsplan wurden die im ersten Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen durch eine Reihe von Projekten konkretisiert, als Beispiel seien die Zusammenarbeit von Gefängnisverwaltungen in Norwegen, Schweden, Finnland und Russland sowie Schulungsmaßnahmen der Polizei von Petersburg und Kaliningrad durch die Innenministerien von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern genannt. Als neuer Schwerpunkt der Zusammenarbeit wurde der Menschenhandel sowie Verbrechen gegen Frauen und Kinder genannt. In diesem Zusammenhang wurde seitens der Europäischen Union eine Million Euro für ein Projekt gegen Frauenhandel in Kaliningrad zur Verfügung gestellt; weitere Vorhaben waren etwa die Einrichtung eines Programms gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit in diesem Problemkreis.⁴²⁰

6.6 Die Effizienz der Nördliche Dimension in Fragen der soft security

In Fragen der soft security ist es schwierig, die Effizienz der zum Einsatz gekommenen Hilfsprogramme zu beurteilen. Als einziges Maß gilt in diesem Zusammenhang, dass Maßnahmen zur Erhöhung der soft security dann gescheitert sind, wenn ein Risiko, das als „soft“ beurteilt wurde, „hard“ wird. Im Gegensatz dazu lassen sich die unmittelbaren positiven Auswirkungen von Maßnahmen zur Erhöhung der soft security nur schwer feststellen.⁴²¹

⁴¹⁹ Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003, Absätze 82 - 89

⁴²⁰ Annex 1 des Arbeitsdokumentes der Kommission: Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension 2004 – 2006 COM (2003) 343, Juni 2003, 40 - 42

⁴²¹ Holger Moroff, The EU's Northern Soft Security Policy, 207

Tatsächlich lässt sich aber feststellen, dass das Gebiet rund um die Ostsee im Vergleich zu andern Nachbarregionen der Europäischen Union verhältnismäßig stabil und friedlich erscheint. Die Frage nach den Ursachen für diese Stabilität lässt sich dann beantworten, wenn man die verschiedenen Bereiche der soft security untersucht und den Umgang mit den oben erwähnten Gefahren analysiert.⁴²²

Im Falle der soft security in der Nördlichen Dimension muss auf einen besonderen Umstand eingegangen werden: Zur Zeit der Verabschiedung der Nördlichen Dimension betraf diese Staaten, die damals bereits Mitglied der Europäischen Union waren, Staaten, denen die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht gestellt worden war sowie Russland. Die Europäische Union differenzierte insofern zwischen den in der Nördlichen Dimension eingebundenen Nichtmitgliedern, als Estland, Lettland, Litauen und Polen auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union vorbereitet werden sollten und deswegen von der Union beträchtliche finanzielle Mittel zur Strukturanpassung erhielten, was bei Russland nicht der Fall war. Mit dieser Vorgehensweise, nämlich der großzügigen finanziellen Unterstützung jener Länder, die in dieser Hinsicht ohnehin im Vergleich zu Russland besser gestellt waren, wurde eine der Hauptaufgaben der Nördlichen Dimension, nämlich die Verminderung des Unterschiedes im Lebensstandard zwischen den Kandidatenländern und Russland, von der Europäischen Union selbst unterwandert.⁴²³

Zudem treten in Fragen der soft security im Ostseeraum eine Reihe von Problemen auf, die oft miteinander verwoben sind. Bei der Finanzierung von Projekten stellt sich des Öfteren die Frage, wie die Kooperationsbereitschaft der russischen Seite erhöht werden könnte und wie jene Projekte, die von westlichen bzw. internationalen Partnern finanziert werden auch von diesen kontrolliert werden könnten. Es gibt allerdings auch Probleme auf westlicher Seite, beispielsweise wie die

⁴²² Ebd., 207

⁴²³ Ebd., 209

Tätigkeiten all jener Akteure, die in der Region in Angelegenheiten der soft security engagiert sind, besser koordiniert werden könnten.⁴²⁴

Weiters wurde in der Frage der soft security kritisiert, dass die Europäische Union in diesem Zusammenhang keine Prioritäten gesetzt hat. Die EU hat eine Reihe von Zielen formuliert, die allerdings sehr breit gestreut waren. Durch dieses Vorgehen wurden hohe Erwartungen geweckt, die allerdings nicht durchgehend erfüllt werden konnten. Dieser Widerspruch zwischen den selbst gesteckten Zielen und den vergleichsweise bescheidenen Ergebnissen führte wiederum zu Enttäuschungen und negativen Kommentaren.⁴²⁵

Dazu kommt, dass anders als bei den Kandidatenländern im Falle Russlands die Anziehungskraft der Europäischen Union als Motiv zur Kooperation nicht geltend gemacht werden kann. Die Fähigkeit zur Kooperation mit den jeweiligen Nachbarländern gilt als eine der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und dementsprechend werden all jene Länder, welche diesen Status erreichen wollen, sich um Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn bemühen. Nachdem Russland aber nicht um Mitgliedschaft in der Europäischen Union angesucht hat, kann dieses Argument nicht ins Treffen geführt werden, um auf Russland gegebenenfalls mehr Druck zur Kooperationsbereitschaft ausüben zu können.⁴²⁶

⁴²⁴ Christer Pursiainen, Soft security problems in Northwest Russia and their implications for the outside world, 25

⁴²⁵ Holger Moroff, The EU's Northern Soft Security Policy, 164

⁴²⁶ Ebd., 209

7 Wirtschaftliche Maßnahmen

Wie bereits mehrfach erwähnt wurde ist die Nördliche Dimension als ein Versuch zu sehen, die Stabilität im Gebiet der Ostsee zu fördern, das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedsstaaten bzw. Beitrittswerbern und Russland zu verringern sowie die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Region zu fördern. In der Frage der wirtschaftlichen Entwicklung wurden die Maßnahmen, welche im Rahmen der Nördlichen Dimension getroffen wurden, auf die Themen Energie sowie Verkehr konzentriert.

7.1 Energie

Bereits in der Kommunikation der Kommission vom November 1998, in der zum ersten Mal mögliche Schwerpunkte der Nördlichen Dimension festgelegt wurden, wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit als eine Priorität der Nördlichen Dimension bezeichnet. Als einer der Schwerpunkte der Aktivitäten im Rahmen der Nördlichen Dimension wurde darin die Kooperation in Fragen der Energie genannt:

„The Community is dependent on external energy sources and is already the biggest purchaser of energy from Russia [...] The strategic importance of the North's natural resources is foremost to both the region and the Community.“⁴²⁷

Weiters heißt es zu diesem Thema:

“The long term potential for the exploitation of oil, gas and energy is huge, but will require substantial improvements in energy and transport infrastructure. North West Russia, in

⁴²⁷ Abs. 36 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“, COM/98/0589 Final

particular, is home to vast natural resources, such as natural gas, oil, minerals and forest resources.”⁴²⁸

Einige Zahlen sollen die Bedeutung der Zusammenarbeit auf dem Energiesektor darstellen: Russland ist der größte einzelne Energielieferant der Europäischen Union, die verschiedenen Energieträger machen 45% aller russischen Exporte in die Europäische Union aus, umgekehrt werden 20% des Ölbedarfs der EU aus russischen Quellen gedeckt. Zugleich stellt der Energiesektor eine bedeutende Investitionsmöglichkeit dar, die Summe der bis zum Jahr 2020 notwendigen Investitionen wird auf 560 Milliarden und 650 Milliarden Euro geschätzt.⁴²⁹

Im Jahr 2000 wurde anlässlich des sechsten Gipfels der Europäischen Union und Russland eine Energiepartnerschaft zwischen den beiden Akteuren vereinbart. Als mögliche Themen dieser Partnerschaft wurden das Einsparen von Energie, die Rationalisierung der Energieproduktion, die Verbesserung der Infrastruktur sowie der Verbindungen zwischen Produzenten und Konsumenten genannt.⁴³⁰ In diesem Zusammenhang wurde auch das EU-Russland Technologiezentrum eröffnet, das als Plattform für die Intensivierung der Zusammenarbeit in Energiefragen dienen soll. Das Institut trägt zum Wissensaustausch zwischen der EU und Russland bei und soll die Durchführung von Projekten im gemeinsamen Interesse fördern.⁴³¹

Anlässlich der Schaffung der vier Gemeinsamen Räume zwischen Russland und der Europäischen Union im April 2005 wurde vereinbart, im

⁴²⁸ Abs. 14 der Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“, COM/98/0589 Final

⁴²⁹ Why such a partnership? Homepage der GD Energie und Transport der Europäischen Kommission,

http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/why_en.htm, 21. Februar 2007

⁴³⁰ Joint Declaration of the President of the European Council, Mr J. CHIRAC, assisted by the Secretary-General of the Council/High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, Mr J. SOLANA, of the President of the Commission of the European Communities, Mr R. PRODI, and of the President of the Russian Federation, Mr V.V. Putin, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm, 21. Februar 2007

⁴³¹ Näheres zum EU-Russland Technologiezentrum s. <http://www.technologycentre.org/>

Rahmen des Gemeinsamen Wirtschaftsraumes auch Energiefragen zu thematisieren. Als Ziel der Kooperation wurde im dazugehörigen Arbeitsplan die Intensivierung der Zusammenarbeit genannt,

“with particular emphasis on addressing issues related to the sustainability and continued reliability of the production, distribution, transportation and use of energy, including energy efficiency, energy savings and the use of renewable energies.”⁴³²

Russland und die EU erstellten seitdem gemeinsame Berichte, die über die Entwicklungen auf diesem Gebiet berichten soll. Im letzten Dokument dieser Art, der im November 2006 den Teilnehmern am EU-Russland Gipfel in Helsinki vorgelegt wurde, wurden bedeutenden Fortschritte in der Zusammenarbeit festgestellt. Als nächster Schritt zu einer engeren Kooperation wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Mechanismus zum Austausch von Informationen und Daten vorgeschlagen.⁴³³

7.1.1 Zusammenarbeit in Energiefragen im Rahmen der Nördlichen Dimension

Im Jahr 1999 veröffentlichte die Kommission ein Dokument mit dem Titel “Strengthening the Northern Dimension of European Energy Policy”⁴³⁴, in dem energiepolitische Fragen unter den spezifischen Gesichtspunkten des europäischen Nordens analysiert wurden.

⁴³² Road Map for the Common Economic Space – Building Blocks for sustained economic Growth,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf#ces, 21. Februar 2007, 16

⁴³³ Seventh Progress Report EU-Russian Energy Dialogue,
http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress7_en.pdf, 21. Februar 2007, 7

⁴³⁴ Communication from the Commission Strengthening the Northern Dimension of European Energy Policy, COM/99/0548/final

Die Kommission erstellte dabei eine differenzierte Analyse eines Raumes, der in energiepolitischen Fragen sehr unterschiedlich zu betrachten ist. Zwei Staaten auf dem Gebiet, das von der Nördlichen Dimension abgedeckt wird, sind Exporteure von Energie (Russland und Norwegen), während der Rest zum Teil erheblich von Importen abhängig ist. Zudem ist die Nutzung von Energiequellen sehr unterschiedlich, während Öl in Dänemark und Lettland die primäre Energiequelle darstellt, wird die Energiegewinnung in Estland von Ölschiefer, in Polen von Kohle und in Russland von Erdgas dominiert, in Litauen wiederum ist die Atomkraft die bedeutendste Energiequelle.⁴³⁵

In dieser Analyse sah die Kommission folgende Schwerpunkte für die künftige Energiepolitik der Nördlichen Dimension:

- Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit, vor allem durch eine intensivierte Kooperation der nordischen Staaten sowie die Einbindung Russlands;
- Engere Zusammenarbeit mit der Industrie;
- Ausbau der Infrastruktur, der Verbindung zwischen den Märkten sowie deren Restrukturierung;
- Entwicklung bzw. Ausbau des Umweltschutzes im Energiesektor;
- Verbesserung der Sicherheit der Nuklearindustrie.⁴³⁶

Der erste Arbeitsplan der Nördlichen Dimension enthielt eine Reihe von Spezifizierungen, wie die von der Kommission genannten Ziele erreicht werden sollten. Demnach sollte eine Gruppe hochrangiger Beamter der Kommission sowie der Mitgliedstaaten einen regionalen Energieplan erstellen, eine Aufstellung relevanter Energieprojekte in der Region sollte erstellt und Investitionen in diesem Sektor erfasst werden. Schließlich war vorgesehen, die internationale Zusammenarbeit in Energiefragen auszubauen, die damaligen Kandidatenländer sollten in die Energiemärkte

⁴³⁵ Ebd., 3

⁴³⁶ Ebd., 17

der EU integriert werden und Verhandlungen mit Russland über die zukünftige Zusammenarbeit in Energiefragen eröffnet werden.⁴³⁷

Im zweiten Aktionsplan der Nördlichen Dimension wurden drei Ziele der Zusammenarbeit in Energiefragen festgehalten:

- "To develop the electricity and natural gas transportation networks in the Northern Dimension region, thus contributing to the competitive operation of the EU internal energy market and to the security of energy supplies across Europe. Northern Dimension partners will work to improve the co-ordination of energy production and supply, and to achieve full integration of the acceding countries in the EU priority axes for energy transportation and in a Common European Energy Market;
- To ensure that the development and utilisation of energy resources will be made more efficient and environmentally friendly; Northern Dimension partners will also endeavour to ensure safe transportation of energy materials, to explore the possibilities for increased use of renewable energy and to establish a testing ground for flexible mechanisms under the Kyoto Protocol in the Baltic Sea Region;
- The European Union and the Russian Federation will continue their work to strengthen the EU-Russia Energy Dialogue, launched at the EU-Russia Summit of October 2000 with the purpose to improve energy cooperation."⁴³⁸

Im Folgenden sollen als Beispiele der regionalen Zusammenarbeit in Energiefragen die „Baltic Sea Region Energy Cooperation (BASREC)“ und der baltische Energiering beschrieben werden.

⁴³⁷ Abs. 34 des Aktionsplans für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003, Dok. des Rates 9401/00

⁴³⁸ Abs. 3.1.2 des Zweiten Aktionsplans für die Nördliche Dimension, 2004-06, 6

7.1.2 BASREC

Im Dezember 1998 entschieden die Vertreter des Rates der Ostseestaaten, in Hinkunft die Zusammenarbeit in Energiefragen voranzutreiben. In erster Linie sollten die nationalen Energiebehörden ihre Kooperation ausbauen, zudem sollten Investitionen im Energiesektor erleichtert und die Effizienz bei der Erzeugung und beim Transport von Energie verbessert werden.⁴³⁹

Anlässlich eines Treffens der Energieminister des Rates der Ostseestaaten, an dem auch Vertreter der Europäischen Kommission teilnahmen, wurde im Oktober 1999 in Helsinki beschlossen, die Zusammenarbeit in Energiefragen im Ostseeraum in Form der Organisation BASREC (Baltic Sea Region Energy Co-Operation) zu institutionalisieren. An BASREC nehmen Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland und Schweden teil, die Europäische Kommission ist durch die für Energie und Transport zuständige Generaldirektion TREN vertreten. Zudem sind der Rat der Ostseestaaten und der Nordische Ministerrat in die Arbeit von BASREC eingebunden.⁴⁴⁰

Die Arbeit von BASREC hat zwar wenig konkrete Resultate gebracht, BASREC führte aber bisher eine Reihe von Studien zu energiepolitischen Fragen durch, publizierte Unterlagen und veranstaltet eine Reihe von Konferenzen und Tagungen zu diesen Themen, dient also vor allem als Forum für den Gedankenaustausch zwischen Vertretern der beteiligten Staaten sowie der Energiewirtschaft.

Im Oktober 2005 fand in Reykjavik eine Ministerkonferenz statt, bei der über die Zukunft von BASREC debattiert wurde und an der auch der für Energie zuständige Kommissar Piebalgs teilnahm. Die Teilnehmer waren sich einig, dass regionale Gremien an der Umsetzung von Energievorhaben im Rahmen der Nördlichen Dimension teilnehmen

⁴³⁹ Stavanger Communiqué of the Baltic Sea Region Energy Co-operation, <http://www.cbss.st/basrec/background/ministerial/stavanger/dbaFile430.html>, 20. Februar 2007

⁴⁴⁰ About BASREC, <http://www.cbss.st/basrec/dbaFile2000.html>, 20. Februar 2007

sollten. Zugleich wurde aber die Notwendigkeit von grundlegenden Änderungen in der Struktur von BASREC festgehalten und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Reformvorschläge erarbeiten soll.⁴⁴¹

7.1.3 Der baltische Energiering

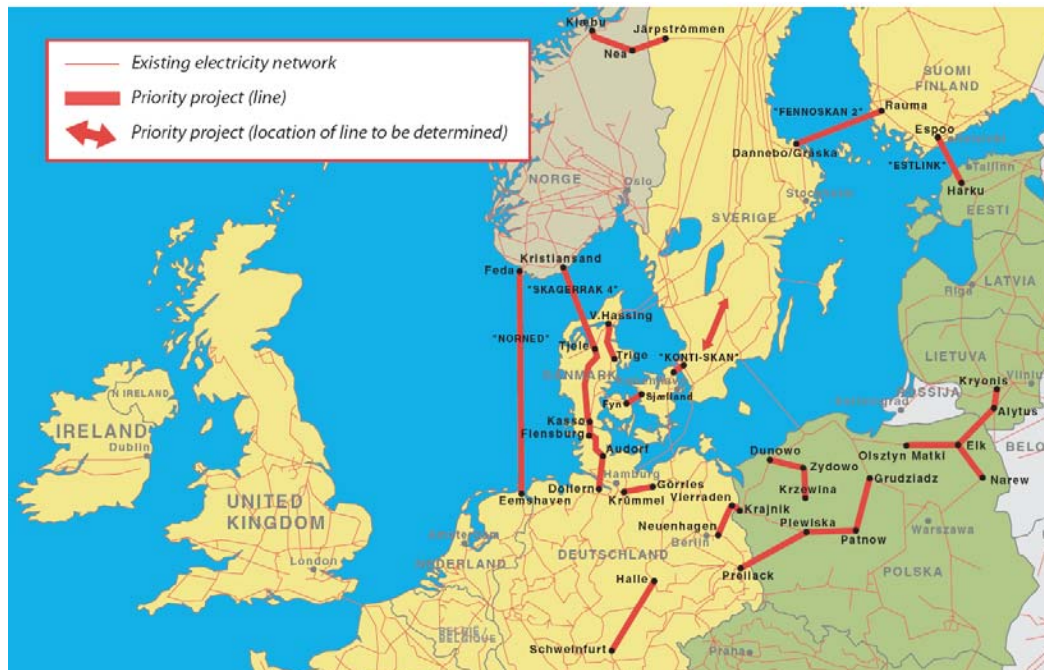


Abbildung 7 Elektrizitätsnetzwerke der Ostsee/Baltischer Energiering⁴⁴²

Im Rahmen der Transeuropäischen Energienetze wurde als eines von mehreren Vorhaben geplant, die Energieverbindungen zwischen den Anrainerstaaten der Ostsee zu verbessern. Bereits im Jahr 1963 war von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden das Verbundsystem NORDEL gegründet worden, das die Grundlagen für einen harmonisierten nordischen Energiemarkt schaffen sollte.⁴⁴³

⁴⁴¹ 2005 Annual Progress Report on the Implementation of the Northern Dimension Action Plan, SEC(2006) 729, 14

⁴⁴² Darstellung des Baltischen Energieringes aus Trans-european Energy Networks, TEN-e priority projects, Veröffentlichung der Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_brochure/ten_e_priority_projects_2004_en.pdf, 13. März 2007, 20

⁴⁴³ Detaillierte Informationen über NORDEL finden sich auf www.nordel.org

Dänemark ist weiters an das europäische Verbundsystem UCTE (Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity) angebunden, zudem sind die Energieleitungen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion untereinander verbunden.

Das von der Kommission forcierte Projekt des Baltischen Rings zielt darauf ab, diese drei Energietransportsysteme zu harmonisieren und einen die Ostsee umfassenden Ring von Energieleitungen auszubauen.

7.2 Verkehr

1996 wurden vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament Richtlinien betreffend den Ausbau so genannter Transeuropäischer Netze und die Finanzierung dieser Netze verabschiedet. Diese Richtlinien beinhalten den Ausbau und die verbesserten Anbindungen von Verkehrswegen, die einen bedeutenden Teil des europäischen Langstreckenverkehrs aufnehmen.⁴⁴⁴ Im Rahmen dieser Initiative werden auch mehrere Projekte im Ostseeraum unterstützt, welche die regionale Integration im Ostseeraum vorantreiben und diesen mit dem Rest der EU verbinden sollen: Die im Jahr 2000 fertig gestellte Landverbindung zwischen Dänemark und Schweden über den Øresund, das so genannte nordische Dreieck, der Ausbau der Eisenbahn „Rail Baltica“ auf der Strecke Warschau-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki; weiters ist die Ostsee noch vom Ausbau der so genannten Meeresautobahnen betroffen. Diese Projekte sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

⁴⁴⁴ Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport network

7.2.1 Achse 11: Landverbindung über den Øresund

Dieser Verkehrsweg zwischen der dänischen Hauptstadt Kopenhagen und der schwedischen Stadt Malmö wurde im Jahr 2000 fertig gestellt. Es handelt sich hierbei um eine vierspurige Autobahn über einer doppelgleisig ausgebauten Bahnstrecke. Die Verbindung besteht aus einem vier Kilometer langen Tunnel sowie einer 7,5 Kilometer langen Brücke, zwischen diesen beiden wurde eine vier Kilometer lange künstliche Insel aufgeschüttet. Ziel dieser Anbindung war, Kopenhagen sowie das südliche Schweden zu einer Region zusammenwachsen zu lassen und die Anbindung Skandinaviens an Kontinentaleuropa zu verbessern. Zwischen 1995 und 2000 wurden von der Europäischen Union für diesen Zweck 193 Millionen € zur Verfügung gestellt.⁴⁴⁵

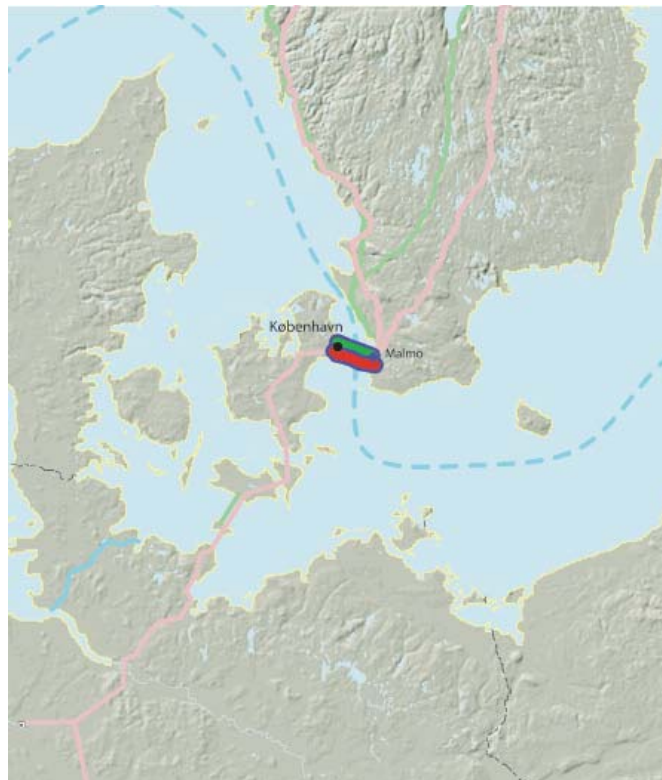


Abbildung 8 Landverbindung über den Øresund ⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, Veröffentlichung der Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_de.pdf, 14. März 2007, 33

⁴⁴⁶ Darstellung aus Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 33

7.2.2 Achse 12: Eisenbahn- und Straßenachse nordisches Dreieck

Das multimodale Projekt nordisches Dreieck umfasst den Ausbau der Straßen-, Bahn- und Seeverkehrsinfrastruktur zwischen Schweden und Finnland und soll den Fracht- und Personenverkehr zwischen der festen Øresund-Querung, Stockholm, Oslo, Turku, Helsinki und der finnisch-russischen Grenze verbessern. Im Rahmen dieses Vorhabens, das von Malmö nach Oslo bzw. Stockholm über Turku und Helsinki bis an die finnisch-russische Grenze reicht, sollen 1.900 km Straße und 2.000 km Schiene ausgebaut werden. Zugleich soll auf russischer Seite die Bahnanbindung bis zur finnischen Grenze ausgebaut werden.

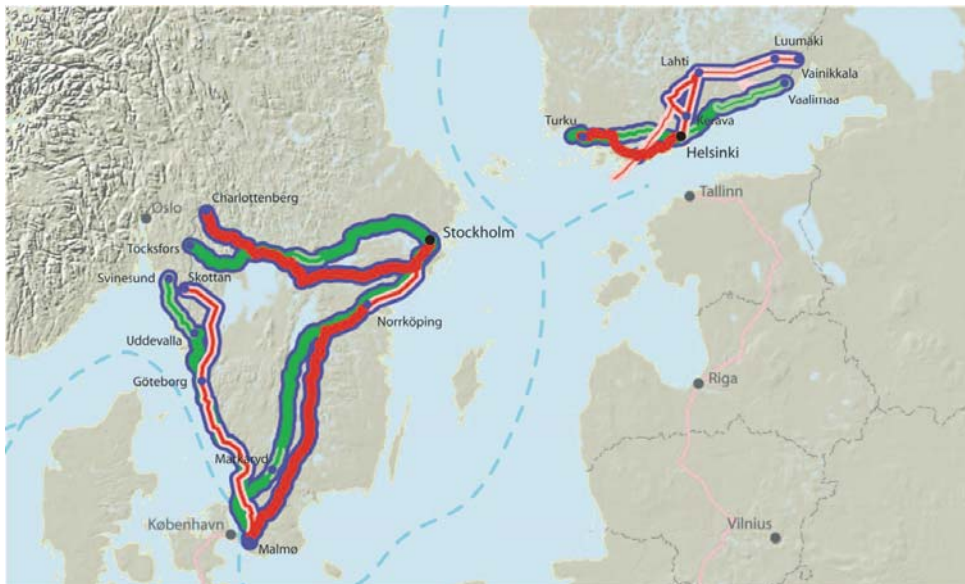


Abbildung 9 Eisenbahn- und Straßenachse nordisches Dreieck ⁴⁴⁷

Der Ausbau der Hauptbahnverbindungsstrecke zwischen Turku und Helsinki wurde bereits im Jahr 2001 abgeschlossen, die Verbindung östlich von Helsinki zur russischen Grenze soll bis 2010 fertig gestellt sein. Die gesamte Autobahn zwischen Turku und der russischen Grenze wird 2015 fertig gestellt sein. Auf schwedischer Seite ist die Bahnstrecke von Malmö nach Stockholm teilweise bereits für Fahrgeschwindigkeiten bis 200 km/h ausgebaut, die Strecke zwischen Stockholm und Oslo ist bis zur

⁴⁴⁷ Darstellung aus Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 35

norwegischen Grenze befahrbar. Seitens der Europäischen Union wurden für den Ausbau des Nordischen Dreiecks 214 Millionen € zur Verfügung gestellt.⁴⁴⁸

7.2.3 Achse 27: Rail Baltica

Im Jahr 2003 wurde das Projekt „Rail Baltica“ erstmals als ein prioritäres Vorhaben im Rahmen des Ausbaus der transeuropäischen Netze genannt. Im Jahr 2005 wurden im Rahmen des Programms INTERREG III B Mittel in der Höhe von 1,15 Millionen Euro freigegeben, womit Planungen über den Streckenverlauf der Rail Baltica finanziert werden.⁴⁴⁹

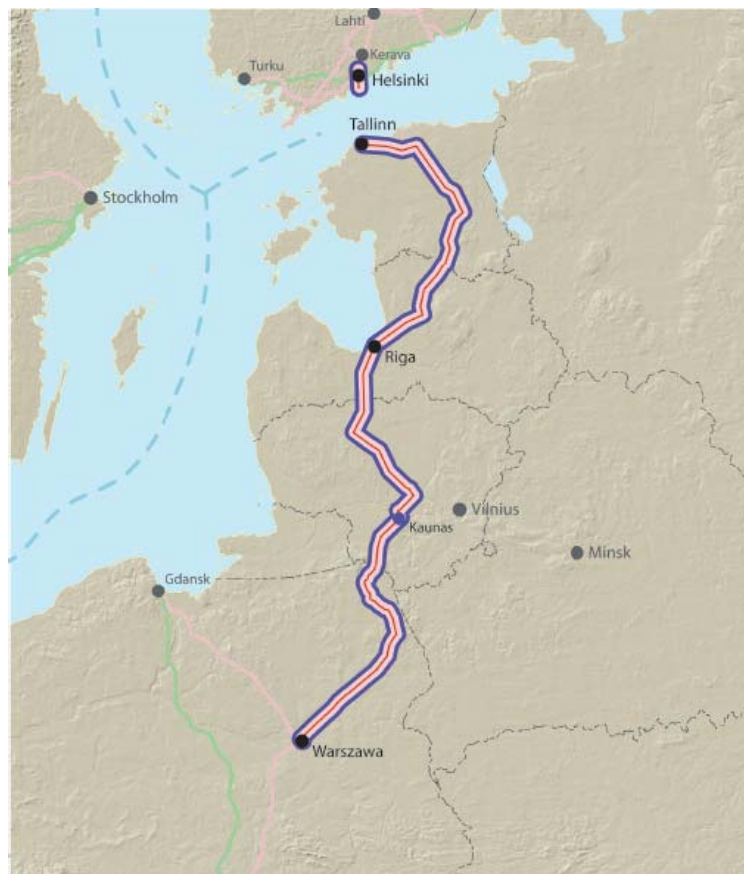


Abbildung 10 Rail Baltica⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 34

⁴⁴⁹ Project description, <http://www.rail-baltica.net/pub/?id=2>, 13. März 2007

⁴⁵⁰ Darstellung aus Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 65

Derzeit ist das Schienennetz im internationalen Nord-Süd-Verkehr modernen Ansprüchen nicht gewachsen. Die nach sowjetischen Normen gebaute Eisenbahn ist wegen der unterschiedlichen Spurweite nicht mit dem polnischen Netz interoperabel. Nachdem das Straßennetz zwischen den drei baltischen Staaten bereits ausgebaut wurde und nun eine leistungsfähige Verbindung nach Mitteleuropa darstellt, soll auch das Eisenbahnnetz modernisiert werden. Ziel dieses Vorhabens ist, durch die bessere Anbindung der baltischen Staaten an Mitteleuropa deren Integration in die Europäische Union zu fördern.⁴⁵¹

7.2.4 Meeresautobahnen

Der Gütertransport auf der Ostsee spielt eine bedeutende Rolle für die Wirtschaft der Anrainerstaaten, etwa die Hälfte des gesamten Außenhandels der Region wird über das Meer transportiert. Zudem wird davon ausgegangen, dass dieser Verkehrsweg noch weiter an Bedeutung gewinnt und der Schiffsverkehr in der Ostsee im Zeitraum zwischen 2003 und 2020 um 67% ansteigen wird.⁴⁵²

Im Rahmen des Ausbaus der transeuropäischen Verkehrsnetze wurde von der Europäischen Union der Verlauf von vier so genannten Meeresautobahnen festgelegt. Diese Verbindungen dienen dazu, den Güterverkehr auf bestimmte Strecken zu konzentrieren und sollen beitragen, die Überlastung des Straßennetzes zu verringern sowie entlegene Gebiete besser an die Haupthandelsströme anzubinden. Seitens der Kommission wurden vier Korridore für die Meeresautobahnen festgelegt:

⁴⁵¹ Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 64

⁴⁵² Baltic Maritime Outlook 2006 - Goods flows and maritime infrastructure in the Baltic Sea Region, Studie des Institute of Shipping Analysis Göteborg und des Centre for Maritime Studies Turku, <http://www.sjofartsverket.se/pages/9136/Baltic%20Maritime%20Outlook%202006.pdf>, 14. März 2007, 4

- *Meeresautobahn Ostsee* (Anbindung der Mitgliedstaaten des Ostseeraums an die Mitgliedstaaten in Mittel- und Westeuropa, einschließlich der Strecke durch den Nord-Ostsee-Kanal);
- *Meeresautobahn Westeuropa* (Anbindung von Portugal und Spanien an die Nordsee und die Irische See);
- *Meeresautobahn Südosteuropa* (Verbindung Adria/Ionisches Meer/östliches Mittelmeer);
- *Meeresautobahn Südwesteuropa* (westliches Mittelmeer) zwischen Spanien, Frankreich, Italien und Malta mit Anbindung an die Meeresautobahn Südosteuropa und Verbindung zum Schwarzen Meer).⁴⁵³



Abbildung 11 Meeresautobahnen ⁴⁵⁴

⁴⁵³ Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 52

⁴⁵⁴ Darstellung aus Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, 53

Für die Meeresautobahn durch die Ostsee wurde 2005 begonnen, die bestehenden Verkehrsströme zu analysieren und mögliche künftige Entwicklungen zu berechnen. Die Koordination der nationalen Eisbrecherflotten soll die Ostsee ganzjährig für den Schiffstransport nutzbar machen, das langfristige Ziel ist die Einrichtung eines gemeinsamen Eisbrecherdienstes. Weiters sollen Studien dazu beitragen, dass der Ausbau der Meeresautobahn aufgrund der besonderen ökologischen Situation der Ostsee so umweltverträglich wie möglich vor sich geht, zudem sollen die verkehrstechnischen Anknüpfungen der Ostsee an die Nordsee etwa durch die Einrichtung eines Hafenknotenpunkts verbessert werden.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ TEN-T 2005 Project Master Plan Studies for Development of the motorways of the Baltic Sea (Denmark, Sweden, Finland, Estonia), http://ec.europa.eu/transport/intermodality/motorways_sea/doc/projects/summary_ten_t_2005_projects_baltic.pdf, 14. März 2007

8 Finanzierungsprogramme der Nördlichen Dimension

Durch die Tatsache, dass in der Zeit, in der die Nördlichen Dimension ins Leben gerufen wurde, deren geographischer Geltungsbereich Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Beitrittskandidaten sowie einen Staat, der den Beitritt zur Europäischen Union nicht beantragt hatte, umfasste, konnten Projekte, die im Rahmen der Nördlichen Dimension durchgeführt wurden, mit Mitteln aus mehreren finanziellen Quellen der Europäischen Union gefördert werden. Dies führte jedoch dazu, dass es keine einheitlichen Anlaufstellen für Förderansuchen gab und die Fördermaßnahmen schnell in den Ruf gerieten, außerordentlich unübersichtlich zu sein. Im Folgenden sollen nun die einzelnen Fördermöglichkeiten, die im Rahmen der Nördlichen Dimension zur Anwendung kamen, dargestellt werden.

8.1 PHARE

Das Programm PHARE wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen gegründet.⁴⁵⁶ Das Programm war ursprünglich nur auf die zwei Staaten Polen und Ungarn⁴⁵⁷ ausgerichtet, entwickelte sich aber bald zu einem umfassenden wirtschaftlichen Hilfsprogramm für alle Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa. Auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen (1993) wurde die Erweiterung der Europäischen Union um mittel- und osteuropäische Staaten beschlossen und PHARE wandelte sich zu einem Fonds, mit dem die betroffenen Länder sowohl bei der Übernahme des *acquis* wie auch bei der Anpassung der Industrie und Infrastruktur an die Standards der Europäischen Union unterstützt wurden.

⁴⁵⁶ Amtsblatt L375 vom 23.12.1989

⁴⁵⁷ Die Abkürzung PHARE steht für Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy

1994 wurde durch die Schaffung von PHARE-CBC (Cross Border Cooperation) ein Teil der Mittel des Programms PHARE speziell für grenzüberschreitende Projekte zur Verfügung gestellt. Ziel des Programms war, die strukturellen Probleme, die in vielen Grenzregionen auftreten, in den Kandidatenländern abzufedern und deren Position in den jeweiligen Volkswirtschaften zu stärken.⁴⁵⁸ Im Zeitraum zwischen 2000 und 2003 wurden für das Cross Border Programme von PHARE insgesamt 163 Millionen € zur Verfügung gestellt. 2003 wurden zusätzlich 33 Millionen € bereit gestellt, die im Rahmen der External Border Initiative den sich abzeichnenden neuen Außengrenzen der Europäischen Union zu Gute kamen.⁴⁵⁹

8.2 TACIS

Das TACIS-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit (TACIS Cross Border Cooperation Programme, TACIS-CBC) wurde 1996 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Kluft zwischen dem Lebensstandard in den Kandidatenländern und den westlichen Grenzregionen von Belarus, Moldau, Russland und der Ukraine zu verringern. Ziel des Programms ist die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionalbehörden auf beiden Seiten der Grenzen sowie die Unterstützung von grenzübergreifenden Projekten. Der jährliche Finanzrahmen des Programms ist zwar verhältnismäßig gering (er liegt bei etwa 20 bis 30 Millionen Euro), das Programm hat aber große politische Bedeutung, da die betroffenen Regionen nach der jüngsten Erweiterung die neue Ostgrenze der Europäischen Union bilden.

Der Einsatz der finanziellen Mittel im Rahmen von TACIS wurde jedoch vom Europäischen Rechnungshof kritisiert:

⁴⁵⁸ Commission Regulation (EC) 2760/98 of 18 December 1998 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme

⁴⁵⁹ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/>, 29. Juli 2005

„Angesichts der begrenzten Finanzmittel kann das TACIS-CBC Programm bestenfalls bescheidene Auswirkungen auf die förderfähigen Grenzregionen haben, doch selbst diese blieben in den ersten fünf Programmjahren aus.... Auch die Umweltprojekte brachten nur wenige spürbare Verbesserungen für die Bevölkerung in den Grenzregionen und beschränkten sich weitgehend auf die Durchführung von Studien, während Infrastrukturinvestitionen fast völlig fehlten.“⁴⁶⁰

Vom Rechnungshof wurden folgende Ursachen für den mangelnden Erfolg des Programms genannt:

„Verzögerungen bei der Durchführung, nur sehr begrenzte Verfügbarkeit von Finanzmitteln, Fehlen eines Rahmens für einen grenzübergreifenden Dialog in der Projektprogrammierungsphase, Fehlen ergänzender Finanzmittel für die östlichen Grenzregionen innerhalb der PHARE-Länder und zu geringe Priorität der Projekte zur Verwirklichung des grundlegenden Programmziels, nämlich Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den begünstigten Regionen.“⁴⁶¹

Um die Effizienz des Programms zu erhöhen wurden von der Kommission folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Die Mechanismen zur Koordinierung des TACIS-CBC-Programms, des Interreg-Programms und des PHARE-Programms sollten deutlich verstärkt werden.

⁴⁶⁰ Abs. 54 des Commission Regulation (EC) 2760/98 of 18 December 1998 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme

⁴⁶¹ Abs. 57 des Sonderberichts Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusammen mit den Antworten der Kommission, veröffentlicht im Amtsblatt C 329, 23. November 2001

- Eine Aufstockung der für das TACIS-CBC-Programm bereitgestellten Finanzmittel sollte in Betracht gezogen werden; überdies sollten Mittel für die Grenzregionen in den PHARE-Ländern zur Finanzierung miteinander verknüpfter, grenzüberschreitender Projekte bereitgestellt werden.
- Mehr Bedeutung sollte auch der Förderung der Infrastruktur und der Investitionen beigemessen werden.
- Im Rahmen des Programms sollte jenen Vorhaben größere Priorität eingeräumt werden, die zur Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Fördergebieten beitragen.⁴⁶²

8.3 Interreg

Eines der wichtigsten regionalpolitischen Ziele der Europäischen Union ist die Stärkung der Kohäsion zwischen den verschiedenen Regionen der Mitgliedstaaten der EU. Zu diesem Zweck wurde 1990 das Programm Interreg ins Leben gerufen, mit dem verhindert werden sollte, dass Grenzregionen in der europäischen Entwicklung benachteiligt werden. Zwischen 1990 und 2000 wurden die Programme Interreg I und Interreg II abgewickelt, für den Zeitraum zwischen 2000 und 2006 wurde Interreg III initiiert.

Ziel von Interreg III ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union anhand der Förderung grenzübergreifender, transnationaler und Interregionaler Zusammenarbeit und ausgewogener räumlicher Entwicklung. Der Einbeziehung von Regionen in äußerster Randlage und Regionen entlang der Grenzen zu

⁴⁶² Abs. 58 bis 62 des Sonderberichts Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusammen mit den Antworten der Kommission, veröffentlicht im Amtsblatt C 329, 23. November 2001

den Beitrittsländern gilt besondere Aufmerksamkeit.⁴⁶³ Interreg III umfasst drei Ausrichtungen:

- Ausrichtung A „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“: Die grenzübergreifende Zusammenarbeit benachbarter Gebiete soll das Entstehen grenzübergreifender wirtschaftlicher und sozialer "Pole" fördern;
- Ausrichtung B „transnationale Zusammenarbeit“: Die transnationale Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden dient der Förderung der räumlicher Integration innerhalb der Union;
- Ausrichtung C „Interregionale Zusammenarbeit“: Die Interregionale Zusammenarbeit zielt darauf ab, die Politiken und Instrumente für Regionalentwicklung durch einen umfangreichen Informations- und Erfahrungsaustausch effizienter zu gestalten.⁴⁶⁴

Für den Zeitraum 2000-2006 verfügte Interreg III über ein Budget von 4,875 Milliarden Euro, die Initiative wurde von der Kommission und den Mitgliedstaaten kofinanziert.

Im Rahmen von Interreg wurden Projektvorschläge von gemeinsamen grenzübergreifenden oder transnationalen Ausschüssen oder anderen Stellen erarbeitet und von den durch die Mitgliedstaaten benannten Behörden bei der Kommission eingereicht.⁴⁶⁵ Bei der Genehmigung eines Programms durch die Kommission gewährte diese eine einzige

⁴⁶³ Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaat vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums, K(2000) 1101 - DE

⁴⁶⁴ Homepage http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/abc_de.htm, 7. Dezember 2006

⁴⁶⁵ Eine genaue Aufzählung der bei der Einreichung von Projekten notwendigen Unterlagen findet sich in Punkt 25 der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaat vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums K(2000) 1101 - DE

Beteiligung, ohne dass eine finanzielle Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten vorgenommen wurde.

Im Folgenden sollen die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevanten regionalen Programme im Gebiet der Nördlichen Dimension, die durch das Programm Interreg finanziert wurden, kurz vorgestellt werden.

8.3.1 Interreg IIIA Finnland/Schweden/Norwegen/Russland

Das Interreg IIIA Nord genannte Programm fördert die Zusammenarbeit zwischen Finnland, Schweden und Norwegen. Im Zeitrahmen 2000 bis 2006 wurden insgesamt 128 Millionen Euro zur Verfügung gestellt und für den Fall, dass Projekte auch russische Partner umfassten, konnten zusätzliche Förderungen aus dem Programm TACIS-CBC bezogen werden.

Im geographischen Sinn umfasste dieses Programm den äußersten Norden Europas, der sich über vier Staaten verteilt und von sehr geringer Siedlungsdichte gekennzeichnet ist. Innerhalb der EU nahmen die schwedische Provinz Norrbotten sowie die finnische Provinz Lappland daran teil, außerhalb der EU waren Nordnorwegen sowie die Regionen Murmansk und Archangelansk als Teilnehmer vorgesehen. Aufgrund der großen geographischen Ausdehnung des von diesem Programm abgedeckten Raumes wurden drei Subprogramme eingerichtet: Nordkalotte (betreffend die nordische Zusammenarbeit zwischen Norwegen, Schweden und Finnland), Kolarctic (russisch-nordische Kooperation) sowie Sápmi (Förderung der samischen Bevölkerung der Region).

In inhaltlicher Hinsicht wurden sieben Schwerpunkte für Interreg IIIA Nord definiert, diese sind:

- Wirtschaftliche Entwicklung;
- Grenzüberschreitende regionale und lokale Entwicklung von Kenntnissen (unter diesem sperrigen Titel wurde die

Förderung der Zusammenarbeit von Bildungs- und Forschungseinrichtungen zusammengefasst);

- Zusammenarbeit zwischen Unternehmen;
- Kenntnisse und Wohlfahrt (Förderung kultureller Kontakte);
- Innere Funktionalität (strategische Entwicklung des gesamten von Interreg IIIA abgedeckten Gebietes);
- Förderung der Samen;
- Technische Unterstützung (damit ist die Schaffung von Arbeitsplätzen gemeint).⁴⁶⁶

8.3.2 Interreg IIIA Euregio Karelien Nachbarschaftsprogramm

Im Rahmen von Interreg IIIA wurde auch die Tätigkeit der Euregio Karelien unterstützt, dafür wurden seitens der Europäischen Union im Zeitraum zwischen 2000 und 2004 28,6 Millionen Euro aus den Strukturfonds sowie im Zeitraum zwischen 2004 und 2006 vier Millionen Euro aus dem Programm TACIS zur Verfügung gestellt. In geographischer Hinsicht werden vom Nachbarschaftsprogramm alle an der Euregio Karelien teilnehmenden Regionen abgedeckt. Drei Schwerpunkte wurden dabei festgelegt:

- Wirtschaftliche Aktivitäten (Förderung der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Kooperation, Unterstützung beim Aufbau einer touristischen Infrastruktur sowie Austausch von wirtschaftlichem Know-how);
- Expertise und regionale Zusammenarbeit (Förderung des kulturellen Austausches sowie Entwicklung und Stärkung der Zivilgesellschaft);

⁴⁶⁶ INTERREG III A - Finland / Sweden / Norway / Russia,
http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=FI&gv_re g=ALL&gv_PGM=2000CB160PC021&LAN=5, o.S., 18. Februar 2007

- Transport und Kommunikation.⁴⁶⁷

8.3.3 Interreg IIIA Südöstliches Finnland/Russland Nachbarschaftsprogramm

Das Programm Südöstliches Finnland/Russland wurde zwischen 2000 und 2006 mit 22,2 Millionen Euro aus den Strukturfonds unterstützt, dazu kamen im Zeitraum zwischen 2004 und 2006 noch 6,5 Millionen aus dem Programm TACIS. In geographischer Hinsicht wurde ein 258.000 km² großes Gebiet mit 7,8 Millionen Einwohnern entlang des südlichen Teils der finnisch-russischen Grenze abgedeckt, auf finnischer Seite waren die Provinzen Etelä-Karjala, Ezelä-Savo sowie Kymenlaakso beteiligt, auf russischer Seite nahmen die Stadt Sankt Petersburg, die Region Leningrad sowie Teile der Republik Karelien daran teil. Für die Tätigkeit im Rahmen des Nachbarschaftsprogramms wurden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Ausbau der Transportwege sowie Verbesserung des Zustandes der Umwelt;
- Entwicklung der Wirtschaft (vor allem im Hinblick auf das touristische Potential der Stadt Sankt Petersburg, zudem sollte die Struktur der Wirtschaft diversifiziert werden)
- Expertise und Verbesserung der Bedingungen der Zusammenarbeit (auf beiden Seiten der Grenze sollte das Bewusstsein für die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verbessert werden, auf finnischer Seite sollten zudem Kenntnisse über Russland verbreitet werden).⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Ebd., o.S.

⁴⁶⁸ South-East Finland / Russia Neighbourhood programme, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=FI&gv_re g=ALL&gv_PGM=2000CB160PC008&LAN=5, 14. März 2007, o.S.

8.3.4 Interreg IIIB: Transnationale Zusammenarbeit

Mit Mitteln aus dem Programm Interreg IIIB wurde die transnationale Zusammenarbeit, welche nationale, regionale und lokale Behörden involviert, gefördert. Ziel des Programms war, durch die Bildung großer Gruppen in verschiedenen Regionen die bessere Integration in der Union zu fördern. Zudem sollten diese Programme auch die nachhaltige und harmonische Entwicklung in der Gemeinschaft fördern und eine bessere räumliche Integration erreichen.

Innerhalb der Ausrichtung B des Programms Interreg III wurde besonders auf die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen an der äußersten Peripherie der Europäischen Union Wert gelegt. Als prioritäre Maßnahmen im Rahmen von Interreg IIIB wurden folgende Themenbereiche genannt:

- die Ausarbeitung territorialer Entwicklungsstrategien auf transnationaler Ebene, einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Städten bzw. Stadtgebieten und ländlichen Gebieten;
- die Förderung leistungsfähiger und nachhaltiger Transportsysteme und ein verbesserter Zugang zur Informationsgesellschaft. Hier wurde darauf abgezielt, die Verbindungen zu Inselgebieten und Gebieten in äußerster Randlage zu verbessern;
- Der Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, insbesondere der Wasserressourcen.

Im Rahmen von Interreg IIIB wurden zwei Regionen zur Förderung der transnationalen Zusammenarbeit im nördlichen Europa eingerichtet: Die Region Interreg IIIB „Ostsee“ umfasst das gesamte Gebiet von Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Estland, Lettland, Litauen und Polen sowie Teile von Deutschland, Weißrussland und Russland.

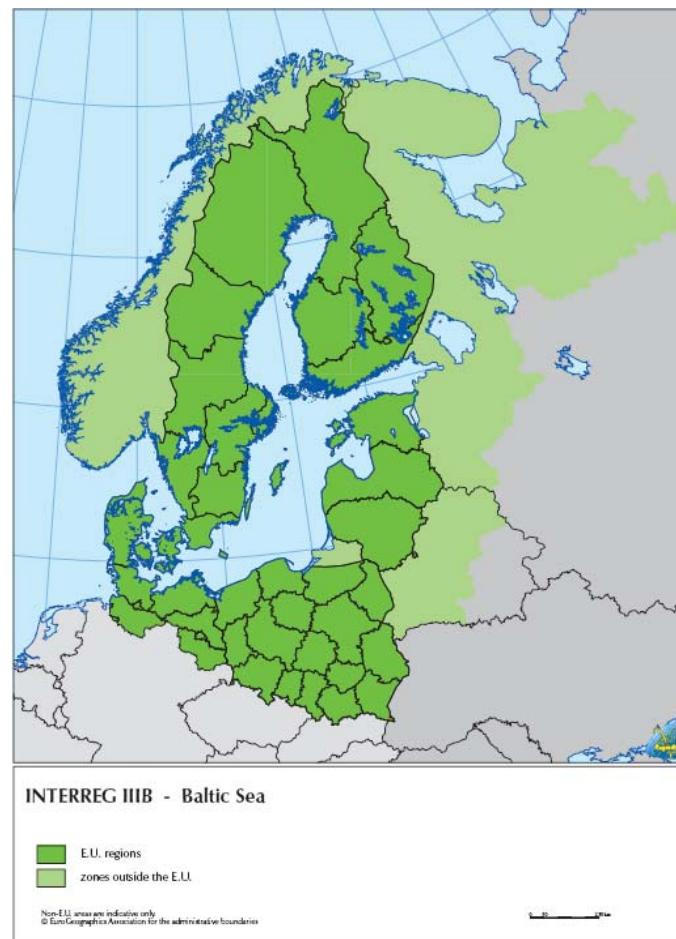


Abbildung 12 Interreg-Region Baltic Sea ⁴⁶⁹

Die Interreg IIIB Region „nördliche Peripherie“ umfasste das gesamte Gebiet von Island und Grönland sowie Teile von Norwegen, Schweden, Finnland und Schottland.

⁴⁶⁹ Karte aus
http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/images/pdf/int3b_baltic_a4p.pdf, 7.
Dezember 2006

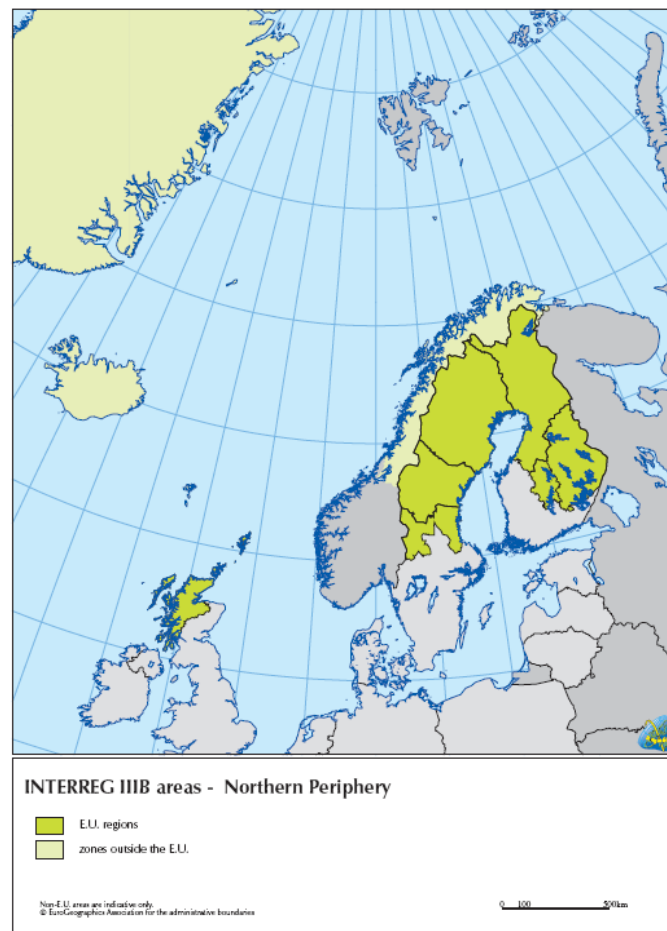


Abbildung 13 Interreg IIIB Gebiet „Nördliche Peripherie“ ⁴⁷⁰

8.4 Das New Neighbourhood Instrument

Mit dem Auslaufen des Programmes TACIS wurde mit dem „New Neighbourhood Instrument“ ein neues Instrument zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union geschaffen. War es bislang notwendig, dass sich die an einer Förderung interessierten Partner an verschiedene Stellen wendeten, so soll die Einrichtung des New Neighbourhood Instrument künftig sicherstellen, dass die Projektpartner nur noch eine Stelle

⁴⁷⁰ Karte aus http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/carte/cartes_de.htm, 7. Dezember 2006

kontaktieren müssen, auch wenn die gewährte Unterstützung aus unterschiedlichen Fonds stammt.⁴⁷¹ Im Rahmen des New Neighbourhood Instruments sollen Projekte aus folgenden Bereichen gefördert werden:

- Nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Grenzgebieten,
- Zusammenarbeit in Fragen des Umweltschutzes, der Gesundheit und der Verbrechensbekämpfung,
- Effiziente und sichere Verwaltung an den Grenzen,
- Ausbau von lokalen Aktivitäten („people-to-people type actions“)⁴⁷²

Das New Neighbourhood Instrument stellt ein einheitliches Förderinstrument für die gesamte Außengrenze der Europäischen Union dar. Aus den von der Nördlichen Dimension abgedeckten Gebieten wurde mehrmals die Befürchtung laut, dass dies zu einer Konzentration geförderter Projekte auf den Mittelmeerraum bzw. Südosteuropa führen könnte und dadurch die Nördliche Dimension in Zukunft weniger finanzielle Unterstützung bekommen könnte. Ob diese Befürchtungen der Realität entsprechen, lässt sich wegen der bisherigen kurzen Laufzeit des New Neighbourhood Instrument noch nicht beurteilen.

⁴⁷¹ Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, Communication from the Commission COM(2003) 393 final, Q&A Material, 1

⁴⁷² Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, 6

9 Weitere Akteure im Gebiet der Nördlichen Dimension

Die Nördliche Dimension der Europäischen Union zeichnet sich durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Europäischen Union, deren Mitgliedstaaten sowie verschiedener regionaler Akteure aus. Die bedeutendsten dieser regionalen Organisationen sollen daher in diesem Zusammenhang kurz dargestellt werden.

9.1 Nordische Zusammenarbeit – der Nordische Rat und der Nordische Ministerrat

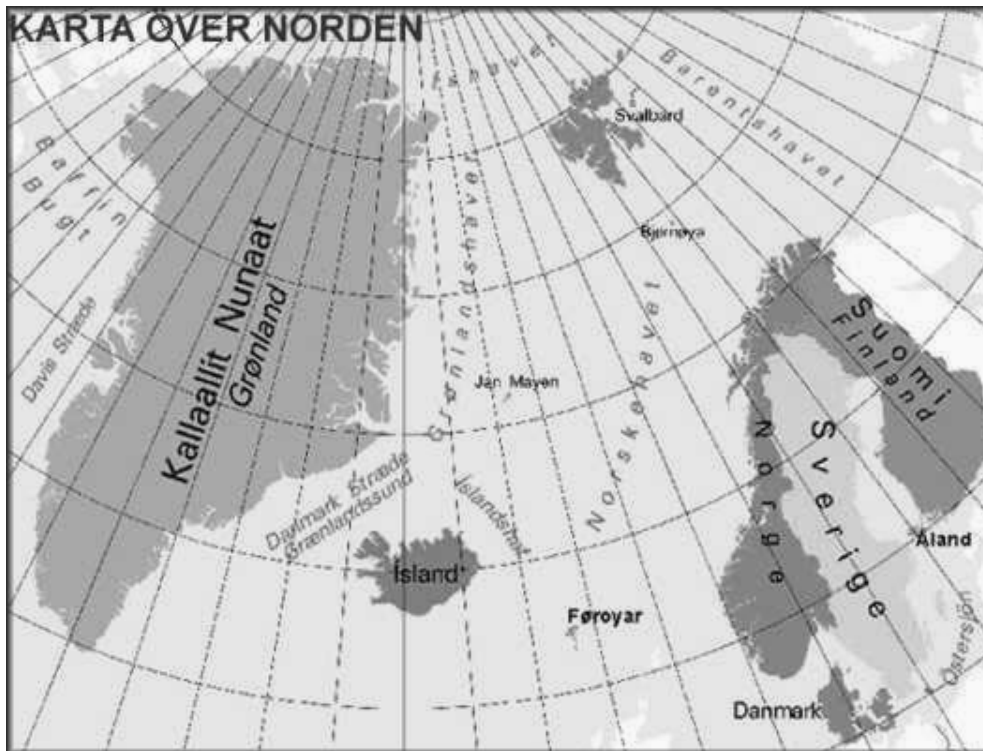


Abbildung 14 Mitgliedstaaten des Nordischen Rates ⁴⁷³

Die offizielle Zusammenarbeit zwischen den nordischen Ländern findet in zwei Foren statt, dem Nordischen Rat und dem Nordischen Ministerrat. Der Nordische Rat wurde 1952 gegründet und ist ein Organ der parlamentarischen Kooperation, der Nordische Ministerrat wurde 1971 gegründet und dient der Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Beide

⁴⁷³ Karte auf <http://www.norden.org/web/1-1-fakta/uk/1-1-1-oversigtskort.asp?lang=6>, 21. September 2006

Organisationen verfügen über ein Sekretariat mit Sitz in Kopenhagen und über Informationsbüros in Sankt Petersburg, Tallinn, Riga und Vilnius.⁴⁷⁴

9.1.1 Der Nordische Rat

Der Nordische Rat wurde bereits 1952 gegründet und ist damit die älteste Institution der regionalen Zusammenarbeit im Gebiet der Ostsee. Der Nordische Rat ist ein interparlamentarisches Organ, das 87 Mitglieder der Parlamente von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden sowie der drei autonomen Gebiete Färöer, Grönland und der Åland Insel umfasst.

Auch wenn die Gründung des Nordischen Rates bereits 1952 erfolgte, wurde erst zehn Jahre später der dementsprechende Vertrag zwischen den beteiligten Staaten abgeschlossen. Im Vertrag von Helsinki, der am 23. März 1962 unterzeichnet wurde, wurde die Fortsetzung und Intensivierung der Zusammenarbeit in juristischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen sowie in Belangen des Transports, der Kommunikation und des Umweltschutzes als Ziele des Vertrages genannt.⁴⁷⁵ In diesem Vertrag wurden zudem die Aufgaben des Nordischen Rates festgelegt, gemäß dieser Vereinbarung liegt die wesentlichste Aufgabe des Nordischen Rates darin, Vorschläge für die Zusammenarbeit zwischen den fünf Mitgliedstaaten zu machen. Der Rat kann zu diesem Zweck Empfehlungen verabschieden oder seine Standpunkte in einer Angelegenheit der nordischen Kooperation festhalten und die Regierungen darüber in Kenntnis setzen.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Nordic co-operation through two organisations: the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers, <http://www.norden.org/web/3-1-raad/uk/index.asp?lang=6>, 22. September 2006

⁴⁷⁵ Artikel 1 des Vertrages von Helsinki vom 23. April 1962, http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf, 28. Dezember 2005

⁴⁷⁶ Artikel 44 bis 46 des Vertrages von Helsinki vom 23. April 1962, http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf, 28. Dezember 2005

Die Delegationen aus Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden haben jeweils 20 Mitglieder, Island hat sieben Mitglieder im Nordischen Rat. Die dänische Delegation umfasst je zwei Mitglieder von den Färöern und aus Grönland, in der finnischen Delegation stammen zwei Mitglieder von den Åland Inseln. Die Vertreter der jeweiligen nationalen bzw. regionalen Regierungen können an den Sitzungen des Nordischen Rates zwar teilnehmen und diesem Vorschläge unterbreiten, haben jedoch kein Stimmrecht. Die Mitglieder des Nordischen Rates werden von den nationalen Parlamenten gewählt, die Zusammensetzung der jeweiligen Delegation soll die Stärkeverhältnisse im betreffenden nationalen Parlament widerspiegeln.⁴⁷⁷

Entscheidend für die Arbeit des Nordischen Rates sind jedoch weniger die nationalen Delegationen als vielmehr die grenzüberschreitend zusammengesetzten politischen Fraktionen, welche aus mindestens fünf Mitgliedern, die aus mindestens drei verschiedenen Ländern stammen müssen, bestehen.⁴⁷⁸ Im Rahmen des Nordischen Rates wurden insgesamt sechs Ausschüsse (mit jeweils 15 Mitgliedern (der Ausschuss für Wirtschaft und Industrie hat lediglich 14 Mitglieder) gegründet:

- Ausschuss für Kultur, Erziehung und Ausbildung;
- Ausschuss für Soziales;
- Ausschuss für Bürger- und Konsumentenrechte;
- Ausschuss für Umwelt und natürliche Ressourcen;
- Ausschuss für Wirtschaft und Industrie.⁴⁷⁹

Neben den genannten fünf Ausschüssen wurde ein zusätzlicher Ausschuss für das Budget des Nordischen Rates und die Kontrolle von dessen Ausgaben eingesetzt. Während sich die Ausschüsse etwa fünf bis sechs Mal pro Jahr treffen, findet einmal im Jahr eine Plenarsitzung des

⁴⁷⁷ Nordic Council – the Nordic Community, Fact Sheet des Nordischen Rates, http://www.norden.org/faktab/uk/nr_generel.pdf, 28. Dezember 2005

⁴⁷⁸ Derzeit gibt es im Nordischen Rat vier Fraktionen: Die sozialdemokratische Fraktion, die konservative Fraktion, die Fraktion der Zentristen sowie die Fraktion der Sozialisten und Grünen (Stand Dezember 2005).

⁴⁷⁹ Das Budget des Nordischen Rates beträgt pro Jahr etwa 30 Millionen dänische Kronen (entspricht etwa 4 Millionen Euro, Stand Dezember 2005)

Nordischen Rates statt, bei der die Tätigkeit des Rates im betreffenden Jahr debattiert wird.

Die Präsidentschaft im Nordischen Rat rotiert zwischen seinen Mitgliedern und der Präsident des Rates wird für die Dauer eines Jahres gewählt. Die Rotation der Präsidentschaft wurde folgendermaßen festgelegt: Norwegen, Schweden, Island, Dänemark, Finnland. Der Nordische Rat hat die Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Staaten erheblich intensiviert und kann dabei auf eine Reihe von Erfolgen zurückblicken. Schon zwei Jahre nach seiner Gründung konnte der Rat die Nordische Passunion beschliessen, die es den Bürgern der Region ermöglichte, frei zwischen den nordischen Staaten zu reisen und sich ohne Aufenthaltsgenehmigung in einem anderen Mitgliedstaat des Nordischen Rates niederzulassen. Zwei Jahre später wurde ein gemeinsamer nordischer Arbeitsmarkt eingerichtet. Staatsbürger der nordischen Länder konnten damit in anderen Mitgliedstaaten ohne besondere Genehmigungen Arbeit suchen.⁴⁸⁰ Seitdem wurde ein weit reichendes System von Abkommen verabschiedet, das vor allem im Bereich der Gesundheitsversorgung und in sozialen Angelegenheiten gilt.

Der Zerfall der Sowjetunion und der Beitritt von Finnland und Schweden zur Europäischen Union veränderte die Arbeit des Nordischen Rates grundlegend. Nach den Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Staaten unterstützen die Mitglieder des Nordischen Rates die drei jungen Staaten bei der Systemtransformation und wurden deren erste Ansprechpartner in politischen wie auch in wirtschaftlichen Fragen. Durch diese intensive Kooperation mit den baltischen Staaten verlagerte sich allerdings der Schwerpunkt der Tätigkeiten des Nordischen Rates von Skandinavien auf den Ostseeraum. Die weiter westlich gelegenen Mitglieder des Nordischen Rates reagierten auf diesen Wandel mit der Gründung des Westnordischen Rates, dem Island, Grönland und die Färöer angehören. Ziel des westnordischen Rates ist, den spezifischen Interessen (v.a. in Fragen der Fischerei, der Energieversorgung, des

⁴⁸⁰ The Nordic Agenda, Broschüre des Nordischen Rates, Kopenhagen 2002, 7

Tourismus und der Kultur) seiner Mitglieder innerhalb der nordischen Kooperation verstärkt Gehör zu verschaffen.⁴⁸¹

Als weiteres Gegengewicht zu den Aktivitäten in der Ostsee wurde vom Nordischen Rat 1996 die Nordatlantische Kooperation gegründet, der neben Island, Grönland und den Färöern auch die norwegischen Küstengebiete angehören. Dieses Forum soll die wirtschaftliche Entwicklung in den beteiligten Regionen fördern und konzentriert sich dabei auf die Sektoren Tourismus, maritime Ressourcen, Umwelt und Transport.⁴⁸²

Trotz der regionalen Diversifizierung des Nordischen Rates ist bemerkenswert, dass sich im Gegensatz zu allen anderen regionalen Organisationen die Zahl seiner Mitglieder seit dem Zerfall des Ostblocks nicht geändert hat. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass neu entstandene Foren der regionalen Kooperation wie der Ostseerat, der Arktische Rat oder der Barents-Euro Arktische Rat in spezifischen Fragen die Zusammenarbeit im Rahmen des Nordischen Rates zwar ergänzen, nicht aber ersetzen können.⁴⁸³

9.1.2 Der Nordische Ministerrat

Während der Nordische Rat ein Instrument der Zusammenarbeit auf parlamentarischer Ebene darstellt, ist der Nordische Ministerrat sein Gegenstück auf der Ebene der Regierungen. Neben den nationalen Regierungen der fünf Mitgliedstaaten des Nordischen Rates sind auch die regionalen Regierungen der Färöer, von Grönland sowie der Åland Inseln im Nordischen Ministerrat vertreten.

Die Aufgabe des Ministerrates ist es, über alle Fragen der im Vertrag von Helsinki genannten Bereiche der nordischen Kooperation zu

⁴⁸¹ Detaillierte Informationen über den Westnordischen Rat finden sich auf dessen Homepage <http://www.vestnordisk.is/>

⁴⁸² Informationen über die Nordatlantische Kooperation finden sich auf der Homepage www.nora.fo

⁴⁸³ Tom Schumacher, The Emergence of the New Nordic Cooperation, 19

entscheiden.⁴⁸⁴ Der Vorsitz im Nordischen Ministerrat rotiert jährlich zwischen seinen Mitgliedern, die Reihenfolge der Rotation wurde folgendermaßen festgelegt: Finnland, Norwegen, Schweden, Island, Dänemark.

Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten sind für die Koordination der Zusammenarbeit verantwortlich, in der Praxis werden sie dabei von einem weiteren Regierungsmitglied oder hochrangigen Beamten unterstützt. Trotz seines Namens besteht der Ministerrat aus mehreren Räten, die nach Themen gegliedert sind und mehrmals im Jahr zusammentreffen. Die Entscheidungen im Ministerrat werden einstimmig getroffen und sind für die Mitgliedstaaten bindend.

Um die Zusammenarbeit, die ein breites Spektrum verschiedener Bereiche abdeckt, effizienter zu gestalten, wurden 2005 im Rahmen der dänischen Präsidentschaft im Nordischen Ministerrat zehn Gebiete als künftige Schwerpunktfelder für die Tätigkeiten des Nordischen Ministerrates festgelegt:

- Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld;
- Wirtschaft, Industrie, Energie und Regionalpolitik;
- Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Nahrungsmittel;
- Kulturelle Kooperation;
- Gleichbehandlung;
- Angelegenheiten der Rechtssetzung;
- Umweltschutz;
- Gesundheit und soziale Dienste;
- Erziehung, Ausbildung und Forschung;
- Wirtschafts- und Fiskalpolitik.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Artikel 60 des Vertrages von Helsinki vom 23. April 1962,

⁴⁸⁵ A Year of Renewal – The Nordic Council and Nordic Council of Ministers 2005, Kopenhagen 2006, 10

9.2 Der Rat der Ostseestaaten

Der Rat der Ostseestaaten umfasst alle Anrainerstaaten der Ostsee und gilt als eines der erfolgreichsten Beispiele für regionale Kooperation in Europa. Aus Sicht der Europäischen Union stellte und stellt er eine effiziente Möglichkeit dar, die Sicherheit und Stabilität im Ostseeraum zu garantieren, aus der Sicht der früher kommunistischen Staaten war er ein regionales Forum, durch das die Anbindung an Westeuropa erleichtert wurde. Auch wenn seit der Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 acht seiner elf Mitgliedstaaten auch Mitglieder der EU sind, bleibt die Bedeutung des Rates der Ostseestaaten ungebrochen, da er die Zusammenarbeit mit Norwegen, Island und Russland auf regionaler Ebene sicher stellt.

Die Europäische Kommission ist zwar vollständig in die Arbeit des Rates der Ostseestaaten integriert, ihre Mitgliedschaft unterscheidet sich wegen ihrer rechtlichen Natur allerdings von jener der Nationalstaaten. Im Gegensatz zu den anderen Mitgliedern übernimmt die Kommission nicht die Präsidentschaft und trägt auch nicht direkt zum Haushalt des Rates der Ostseestaaten bei, sondern unterstützt einzelne Projekte der Organisation finanziell.⁴⁸⁶

9.2.1 Gründung und Entwicklung

Die ersten Ansätze der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum lassen sich noch während des Kalten Krieges ausmachen: Am Ende der 1980er versuchten deutsche Bundesländer, durch die Idee des Europa der Regionen ihre Position in der deutschen Innenpolitik wie auch in der europäischen Integration zu stärken. Der damalige Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Björn Engholm, vertrat als einer der ersten die Idee eines Baltischen Rates, der die Kooperation mit den Anrainerstaaten der

⁴⁸⁶ Reinforcing Baltic Sea Cooperation, Interview with Janos Herman, Principal Advisor for Regional Cooperation at the European Commission's Directorate General for External Relations, in Baltinfo 79/2006, 1

Ostsee stärken sollte. Vom damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher wurden diese Bestrebungen skeptisch betrachtet, da er die Kompetenz des Bundes in der deutschen Außenpolitik gewahrt wissen wollte. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs sah sich Genscher allerdings gezwungen, selbst die Initiative in dieser Frage zu übernehmen und überzeugte seinen dänischen Amtskollegen Uffe Ellemann-Jensen anlässlich eines deutsch-dänischen Dialogforums, das im Oktober 1991 in Rostock stattfand, von der Notwendigkeit regionaler Kooperation.⁴⁸⁷ Unterstützt wurde diese Initiative auch von sozialdemokratischen Politikern (wie etwa dem schwedischen Premier Ingvar Carlsson) und der Sozialistischen Internationale.⁴⁸⁸

Am 5. und 6. März 1992 trafen sich die Außenminister von Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Russland und Schweden sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission in Kopenhagen⁴⁸⁹, um über die grundlegenden geopolitischen Änderungen im Ostseeraum zu beraten. Das Ergebnis dieser Gespräche war die Gründung des Rates der Ostseestaaten, der als regionales Forum die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten vorantreiben sollte. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass dieser neu geschaffene Rat nicht als hoch formalisierte Institution mit einem ständigen Sekretariat gegründet werden sollte; vielmehr sollte die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staaten einem intergouvernementalen Muster folgen, bei dem der Gastgeber der jeweiligen Treffen die damit verbundenen organisatorischen Aufgaben übernimmt.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ Stefan Gänzle, Helmut Hubel, The Council of Baltic Sea States and the EU: Dealing with soft Security Risks in an European Subregion, in: Helmut Hubel (Hrsg.), EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002, 393

⁴⁸⁸ Christian Meier, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa: Bestimmungsfaktoren, Modelle, Perspektiven, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 2000, 14

⁴⁸⁹ Island trat 1995 dem Rat der Ostseestaaten bei, Frankreich, Italien, die Niederlande, Slowakei, Ukraine, das Vereinigte Königreich und die USA haben den Status von Beobachtern, wodurch sich die Wirkungsgebiet des Rates über den Raum der Ostsee hinaus erstreckt.

⁴⁹⁰ Absatz 3, Terms of Reference of the Council of Baltic Sea States, verabschiedet in Kopenhagen am 6. März 1992, <http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile752.html>, 7. Dezember 2005



Abbildung 15 Mitgliedstaaten des Rates der Ostseestaaten ⁴⁹¹

Anlässlich dieses Treffens wurde eine Deklaration verabschiedet, in der festgelegt wurde, dass folgende sechs Themenbereiche prioritär behandelt werden sollten:

- Unterstützung der neuen demokratischen Institutionen: In Zusammenarbeit mit dem Europarat sowie der KSZE sollten die Institutionen der jungen Demokratien gestärkt und gefördert werden;
- Wirtschaftliche und technische Hilfe und Zusammenarbeit: Das Gebiet um die Ostsee sollte sich zu einer neuen Wachstumszone in Europa entwickeln und die jungen Marktwirtschaften sollten bei den vielfältigen wirtschaftlichen Reformen unterstützt werden;

⁴⁹¹ Karte der Mitglieder des Rates der Ostseestaaten auf www.cbss.st, 21. September 2006

- Humanitäre Angelegenheiten und Gesundheit: Angesichts der sich verschlechternden gesundheitlichen Lage eines Großteils der Bevölkerung in den Reformstaaten sollten die Länder der Region in Gesundheitsfragen zusammenarbeiten;
- Umweltschutz: Die Minister brachten ihre Sorge um den Zustand der Ostsee zum Ausdruck und hoben die gemeinsame Verantwortung aller Anrainerstaaten für dieses Meer hervor. Im Zusammenhang mit dem Umweltschutz steht die Frage der Energieversorgung. Die Minister hielten dazu fest, dass Kooperation in Energiefragen für die künftige Entwicklung der Region von besonderer Bedeutung sei;
- Die kulturelle Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten sollte gefördert werden;
- Eine neue Struktur der Verkehrs- und Telekommunikationswege im Ostseeraum sollte erarbeitet werden, um die wirtschaftliche Entwicklung der Region zu fördern.⁴⁹²

Schon bei der Gründung des Rates der Ostseestaaten war klar, dass sicherheitspolitische Fragen in diesem Forum nicht behandelt werden sollten, im gegenteiligen Fall wäre es Russland als einzige Atommacht im Rat und wegen seiner überragenden militärischen Stärke möglich gewesen, eine gewisse Führungsrolle in der Organisation zu übernehmen. Das Aussparen militärischer Fragen wurde von Russland allerdings zu jeder Zeit akzeptiert, auch als die baltischen Staaten ihren Beitritt zur NATO, dem Russland äußerst skeptisch gegenüber stand, vorbereiteten, wurde diese Frage von Russland in den Gremien des Ostseerates nie thematisiert.⁴⁹³

⁴⁹² Kopenhagener Deklaration des ersten Ministerrates des Rates der Ostseestaaten, <http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html>, 7. Dezember 2005

⁴⁹³ Stefan Gänzle, Helmut Hubel, The Council of Baltic Sea States and the EU, 397

In organisatorischer Hinsicht geben die baltischen Gipfeltreffen, an denen die Staatsoberhäupter der Mitgliedstaaten sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission teilnehmen, die Leitlinien der Tätigkeit des Ostseerates vor. Dem eigentlichen Rat der Ostseestaaten gehören die Außenminister der Mitgliedstaaten sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission an, dieses Gremium dient als Forum für den politischen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und umfasst in thematischer Hinsicht alle Fragen der multilateralen regionalen Zusammenarbeit. Neben den regelmäßig stattfindenden Treffen der Außenminister, die alljährlich unmittelbar vor dem Ende einer Präsidentschaft im Rat der Ostseestaaten stattfinden, können von der jeweiligen Präsidentschaft auch ad hoc-Treffen von Fachministern einberufen werden. Als Arbeitsgremium wurde das Komitee hoher Beamter (Council of Senior Officials, CSO) eingesetzt, das die Treffen des Rates vorbereitet und für die Umsetzung der von den Ministern getroffenen Beschlüsse verantwortlich ist. Entscheidungen des Rates der Ostseestaaten werden konsensual getroffen. Der Vorsitz im Rat rotiert jährlich und wechselt jeweils am 1. Juli jedes Jahres. Eine aus der aktuellen, der vorangegangenen und der kommenden Präsidentschaft bestehende Troika soll die Kontinuität in der Organisation wahren.⁴⁹⁴ Neben den bereits genannten Gremien wurde eine Reihe von Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen gegründet.⁴⁹⁵

Die Flexibilität der Organisation und die Tatsache, dass im Rahmen des Rates der Ostseestaaten keine die Mitgliedstaaten bindenden Beschlüsse gefasst werden konnten, stellte sich zunehmend als nachteilig heraus, da der Ostseerat in dieser Form nur Denkanstöße für seine Mitgliedstaaten bieten und bestenfalls Aufgaben als Koordinator übernehmen konnte. Weiters wurde offensichtlich, dass das Fehlen eines ständigen

⁴⁹⁴ Terms of Reference of the Council of the Baltic Sea States (revised 2005), <http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile7912.html>, 7. Dezember 2005

⁴⁹⁵ Folgenden Arbeitsgruppen des Rates der Ostseestaaten wurden eingerichtet: Arbeitsgruppe für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Arbeitsgruppe für demokratische Institutionen, Arbeitsgruppe für nukleare Sicherheit, Arbeitsgruppe für gefährdete Kinder, Arbeitsgruppe für Jugend sowie Arbeitsgruppe für Transport. Liste der Gremien des Rates der Ostseestaaten findet sich auf dessen Homepage im Abschnitt „Structures and Working Bodies“, <http://www.cbss.st/structure/>, 7. Dezember 2005

Sekretariats eine institutionelle Schwachstelle der Organisation darstellte. Angesichts der vielfältigen Aktivitäten und zahlreichen Initiativen des Ostseerates wurde der Ruf nach einer zentralen Stelle, die all diese Aktivitäten koordinieren und aufeinander abstimmen sollte, immer lauter.⁴⁹⁶

Im Zuge der auf diese Debatte folgenden zunehmenden Institutionalisierung des Ostseerates wurde auf der dritten Tagung des Ostseerates 1994 in Tallinn das Amt des Kommissars für demokratische Entwicklung geschaffen, der in den Reformstaaten den Aufbau demokratischer Institutionen und das Entstehen einer Zivilgesellschaft vorantreiben sollte. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass der Kommissar als regionaler Ombudsmann diene – die Bürger der im Rat der Ostseestaaten vertretenen Länder konnten sich gegebenenfalls direkt an den Kommissar wenden. Nachdem die demokratische Entwicklung sehr rasch voranschritt, wurden im Jahr 2003 die Aufgaben des Kommissars für demokratische Entwicklung als erfüllt betrachtet und das Amt abgeschafft.⁴⁹⁷

Im Rahmen der Tagung in Tallinn wurde aber auch die bisherige Arbeit des Ostseerates hinterfragt, drei Schwachstellen wurden dabei näher erörtert. Zum ersten wurde darauf hingewiesen, dass es dem Ostseerat nicht gelungen war, eine wirkungsvolle Selbstdarstellung der Region nach außen zu erreichen. Dies war insofern von Bedeutung, als gerade zu jener Zeit der Mittelmeerraum begann, sich als einheitliche wirtschaftliche und kulturelle Region zu präsentieren, weswegen die Gefahr bestand, dass vermehrt Fördermittel von der Ostsee an das Mittelmeer umdirigiert werden könnten. Zum zweiten wurden die institutionellen Schwächen des Ostseerates, vor allem das Fehlen einer zentralen Anlaufstelle kritisiert. Ein solches zentrales Sekretariat sollte die mannigfaltigen Aktivitäten der Organisation koordinieren und als Ansprechstelle der Region gegenüber der Europäischen Union dienen. Zum dritten wurde bemängelt, dass für die Aktivitäten des Ostseerates stärkere politische Impulse notwendig

⁴⁹⁶ Christian Meier, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa, 15

⁴⁹⁷ CBSS Commissioner on Democratic Development (1994-2003),
<http://www.cbss.st/history/accomplished/commissioner/>

seien, als jene, die bis dahin von den Außen- bzw. Fachministern ausgegangen waren.⁴⁹⁸

1996 wurde auf schwedische Initiative zum ersten Mal ein Gipfel der Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Ostseerates abgehalten und im Rahmen dieses Treffens wurde der schwedische Premierminister ersucht, bis auf weiteres die Arbeit des Ostseerates zu koordinieren.⁴⁹⁹ Zwei Jahre später folgte die Institutionalisierung des Ostseerates durch die Einrichtung eines internationalen Sekretariates mit Sitz in Stockholm, im folgenden Jahr wurde das Sekretariat aufgewertet, indem ihm von den schwedischen Behörden der Status einer internationalen Organisation zuerkannt wurde.⁵⁰⁰

Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union sah sich der Rat der Ostseestaaten acht Jahre nach seiner Gründung zu Reformen gezwungen. Dementsprechend wurden beim Gipfeltreffen im April 2000 im dänischen Kolding Reformen beschlossen, um die Arbeit des Rates wirksamer zu gestalten und um sich auf die neuen Gegebenheiten einzustellen. Die Staats- und Regierungschefs traten dafür ein, die regionale Zusammenarbeit noch weiter zu intensivieren, explizit wurde die Finanzierung von Aktivitäten des Ostseerates durch die Europäische Union begrüßt.⁵⁰¹

Die Erweiterung der Europäischen Union stellte auch auf dem folgenden Gipfel des Rates der Ostseestaaten, der im Juni 2002 in Sankt Petersburg stattfand, den wichtigsten Punkt auf der Tagesordnung dar. Zehn Jahre nach der Gründung des Rates der Ostseestaaten blickten seine Mitgliedstaaten „mit Zuversicht und Optimismus in die Zukunft“, wie es im Schlussdokument dieses Treffens hieß:

„The CBSS, working together with other regional organizations,
will continue to play an indispensable role bridging members

⁴⁹⁸ Christian Meier, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa, 15

⁴⁹⁹ Presidency Declaration of the Baltic Sea States Summit, Visby 3-4 May 1996, <http://www.cbss.st/summits/dbaFile564.html>, 13. Juli 2006

⁵⁰⁰ Christian Meier, Regional Kooperation in Mittel- und Osteuropa, 15

⁵⁰¹ Chairman's Conclusions, Baltic Sea States Summit, Kolding, 12-13 April 2000, <http://www.cbss.st/summits/kolding2000/dbaFile541.html>, 7. Dezember 2005

and non-members of the EU. In its second decade as in its first, the CBSS will work to secure a prosperous future for the region as a whole, a region of sustainable development, where all countries and societies enjoy security and stability and share common democratic values.”⁵⁰²

Neben dieser programmatischen Ausrichtung der Organisation wurde der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet, vor allem im nordwestlichen Russland wie in der Region Kaliningrad sollte diese intensiviert werden. Die Nördliche Dimension wurde von den Teilnehmern des Gipfels als ein „dynamischer Rahmen für Dialog und Zusammenarbeit“ gesehen und sowohl der Ostseerat wie auch andere internationale Organisationen sollten zu dessen Implementierung beitragen.⁵⁰³

Kurz nach der Erweiterung der Europäischen Union fand am 21. Juni 2004 der fünfte Gipfel des Rates der Ostseestaaten im estnischen Laulasmaa statt. Die Teilnehmer gingen davon aus, dass die Erweiterung der EU zur Stabilisierung des Ostseeraumes beitragen und neue Voraussetzungen für verstärkte Kooperation und für höheres wirtschaftliches Wachstum der Mitgliedstaaten schaffen werde. Nach Meinung der Teilnehmer sollte der Rat der Ostseestaaten als zusätzlicher Rahmen für die Kooperation zwischen der Europäischen Union und Russland dienen. Zugleich wurde festgehalten, dass die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, dem Nordischen Ministerrat, dem Euro-Arktischen Barents-Rat sowie dem Arktischen Rat im Rahmen der Nördlichen Dimension weiter verstärkt werden sollte.⁵⁰⁴

⁵⁰² Schlusssatz der Chairmans' Conclusions des vierten Gipfels des Rates der Ostseestaaten, <http://www.cbss.st/summits/stpetersburg2002/>, 7. Dezember 2005, o.S.

⁵⁰³ Chairmans' Conclusions des vierten Gipfels des Rates der Ostseestaaten, o.S.

⁵⁰⁴ Chairman's Conclusions des fünften Gipfels des Rates der Ostseestaaten, o.S.

9.2.2 Aktivitäten des Ostseerates

Die von CBSS initiierten Programme konzentrieren sich auf wenige spezifische Sektoren. Zur Erläuterung der Aktivitäten des Ostseerates sollen hier exemplarisch drei Projekte dargestellt werden.

9.2.2.1 *EuroFaculty*

Eines der am besten sichtbaren Zeichen der Aktivitäten des Ostseerates ist EuroFaculty. Die Einrichtung dieser grenzüberschreitenden Fakultät wurde auf dem Gipfel des Ostseerates in Helsinki im März 1993 beschlossen. Ziel dieser einzigartigen akademischen Einrichtung war, die jungen unabhängigen Staaten Estland, Lettland und Litauen durch die Ausbildung von hoch qualifizierten jungen Beamten zu unterstützen. Dementsprechend wurden im Rahmen der Universitäten von Tartu (Estland), Riga (Lettland) und Vilnius (Litauen) ab dem akademischen Jahr 1994/95 mit Unterstützung aus Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen, Polen sowie Schweden Ausbildungsmöglichkeiten in den Bereichen Wirtschaft, Recht und öffentliche Verwaltung angeboten.⁵⁰⁵

Im Jahr 2005 wurde EuroFaculty grundlegend geändert und unter dem Titel „EuroBaltic Centres of Excellence“ in eine postgraduale Forschungs- und Ausbildungsstätte umgewandelt. Dieses neue Programm sollte die Sozialwissenschaften in den drei baltischen Staaten unterstützen, der Schwerpunkt der Tätigkeit der EuroBaltic Centres of Excellence sollte im Gegensatz zu EuroFaculty jedoch von der Ausbildung auf die Forschung verlagert werden.⁵⁰⁶

Nach dem Erfolg von EuroFaculty in den drei baltischen Staaten wurde 1999 auf dem Gipfel des Ostseerates beschlossen, die staatliche Universität Kaliningrad in den Bereichen Recht und Wirtschaft zu unterstützen. EuroFaculty ist in diesem Zusammenhang allerdings keine

⁵⁰⁵ The EuroFaculty Report 1993-2005,
<http://www.eurofaculty.lv/FinalEF10.B2.pdf>, 17. September 2006, 8

⁵⁰⁶ Details dazu auf <http://www.eurobaltic.lv/about.html>

Fakultät im eigentlichen Sinn, sondern unterstützt die Universität Kaliningrad vor allem bei der Reform der Lehrpläne sowie bei der Modernisierung der Lehrmethoden.⁵⁰⁷

9.2.2.2 *Baltic21*

Auf dem Gipfel von Visby wurde 1996 beschlossen, die so genannte Agenda 21 für den Ostseeraum auszuarbeiten, die zwei Jahre später vom Ministerrat des Ostseerates verabschiedet wurde. Inhalt dieser Agenda 21 sind 30 Maßnahmen, mit denen in einem Zeitraum von 30 Jahren der Übergang von einer herkömmlichen zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise gelingen soll. In der Agenda 21 vorgeschlagene Maßnahmen umfassen nicht nur den stärkeren Einsatz von erneuerbarer Energie, sondern etwa auch nachhaltige Schritte auf dem Gebiet der Raumordnung, der Landwirtschaft und des Tourismus.⁵⁰⁸

9.2.2.3 *Task Force zur Kontrolle übertragbarer Krankheiten*

Im Frühling des Jahres 2000 wurde nach dem Gipfel von Kolding eine Task Force zur Kontrolle übertragbarer Krankheiten eingerichtet.⁵⁰⁹ Die ursprünglich für eine Dauer von vier Jahren eingerichtete Task Force hatte kein Budget, vielmehr erfolgte die Finanzierung durch direkte Beiträge der interessierten Staaten zu bestimmten Projekten. Im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 wurden 132 Projekte durchgeführt, das gesamte Budget dieser Projekte betrug etwa 25 Millionen Euro.⁵¹⁰ Nach der Gründung der

⁵⁰⁷ EuroFaculty Kaliningrad: Experimentarium for Reform of Higher Education in the Russian Federation? In: Baltinfo 57/2003, 6

⁵⁰⁸ Eine Darstellung der von Agenda 21 vorgeschlagenen Schritte findet sich in An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic21, http://www.baltic21.org/attachments/b21_main_report_no._1_98_english.pdf, 20. September 2006

⁵⁰⁹ an der Task Force beteiligten sich neben den Mitgliedstaaten des Ostseerates die Europäische Kommission, Kanada, Spanien und die WHO

⁵¹⁰ Harald Siem, To Your Health!, 6

Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt wurde das Mandat der Task Force nicht mehr verlängert und die Zusammenarbeit in gesundheitspolitischen Fragen verlagerte sich vom Ostseerat zur Nördlichen Dimension. Als Zeichen der Kontinuität und der engen Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Organisationen wurde das Sekretariat der Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt in den Räumlichkeiten des Sekretariats des Ostseerates angesiedelt.⁵¹¹

Neben den genannten drei Gremien gibt es eine Reihe von so genannten „Strategischen Partnern“ des Ostseerates. Der Ostseerat dient dabei als Koordinationszentrum für die Aktivitäten der folgenden Organisationen:

- Baltic Development Forum
- Baltic Sea Chambers of Commerce Association
- Baltic Sea Forum - Pro Baltica
- Baltic Sea NGO Forum
- Baltic Sea Trade Union Network
- Helsinki Commission
- Visions and Strategies around the Baltic Sea

Um die Arbeit all dieser Foren zu erleichtern, wurde vom Rat der Ostseestaaten eine Homepage eingerichtet, die als Zugang zu den thematisch breit gestreuten Organisationen dienen soll.⁵¹²

9.2.3 Die Einbindung des Rates der Ostseestaaten in die Nördliche Dimension

Seit den ersten Schritten der Nördlichen Dimension war der Rat der Ostseestaaten wegen seiner Expertise im Ostseeraum eng in die

⁵¹¹ Lars Blad, Ready to Tackle Health Issues in the Region, Baltinfo no. 69, December 2004, 6

⁵¹² <http://www.balticsea.net>

Entwicklung dieser Initiative eingebunden. Durch die Einbindung der Europäischen Kommission in die Arbeit des Ostseerates sind die betroffenen Organe der Kommission direkt mit regionalen Experten verbunden und können auf deren Kenntnisse zurückgreifen. Zudem wird durch den inklusiven Charakter des Ostseerates, vor allem durch die Mitgliedschaft Russlands, der Europäischen Kommission die Möglichkeit geboten, außerhalb der bilateralen Kontakte die Beziehungen zu Russland zu fördern.⁵¹³

Seitens des Ostseerates wurde die Bedeutung der Europäischen Union für den Ostseeraum immer wieder unterstrichen, der Ostseerat selbst betonte wiederholt seine Bereitschaft, bei der Umsetzung der Nördlichen Dimension eine aktive Rolle zu spielen.⁵¹⁴

Dass die Kenntnisse des Ostseerates von der Europäischen Kommission durchaus geschätzt werden, verrät auch die Einbindung des Ostseerates in die Planungen für jene Aktivitäten, welche die Europäische Union im Rahmen der Nördlichen Dimension setzt. Auf der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Nördliche Dimension, die im November 1999 in Helsinki stattfand, wurde die besondere Rolle des Ostseerates bei der Planung und Umsetzung der Aktivitäten im Rahmen der Nördlichen Dimension hervorgehoben.⁵¹⁵

So wurde etwa im Vorfeld der zweiten Ministerkonferenz der Nördlichen Dimension, die im April 2001 in Luxemburg stattfand, vom Ostseerat eine Liste wichtiger und förderungswürdiger Projekte ausgearbeitet. In diesem Zusammenhang wurden vom Ostseerat so genannte „lead countries“ vorgeschlagen, welche die Umsetzung der Projekte überwachen sollten. Das Komitee hoher Beamter des Rates der Ostseestaaten hielt in diesem Zusammenhang eine Konferenz in Brüssel ab, an der auch eine Reihe

⁵¹³ Stefan Gänzle, Helmut Hubel, The Council of Baltic Sea States and the EU, 409

⁵¹⁴ Etwa in der Schlusserklärung des achten Ministertreffens des Rates der Ostseestaaten in Palanga, 14.-15. Juni 1999, <http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile465.html>, 20. September 2006

⁵¹⁵ Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension, Helsinki, 11-12 November 1999, Conclusions of the Chair, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm, 20. September 2006, o.S.

von Beamten der Kommission sowie der Europäischen Investitionsbank und der EBRD teilnahmen, um ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen.⁵¹⁶

Im Rahmen der dänischen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union veranstaltete Dänemark zwei Konferenzen im Format „15+7“ (d.h. die damals 15 Mitgliedstaaten der EU sowie die 7 Mitglieder des Rates der Ostseestaaten, die zu diesem Zeitpunkt nicht Mitglieder der EU waren), in denen die künftige Ausrichtung der Nördlichen Dimension und die Schwerpunkte des Aktionsplanes 2004-2006 debattiert wurden. Die besondere Rolle des Ostseerates im Rahmen der Nördlichen Dimension wurde an beiden Anlässen hervorgehoben.⁵¹⁷

In weiterer Folge verabschiedete der Ostseerat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und anderen regionalen Organisationen eine Liste von Vorschlägen für den zweiten Aktionsplan der Nördlichen Dimension⁵¹⁸, diese war eine der Grundlagen der Kommission bei der Ausarbeitung des Aktionsplans für den Zeitraum zwischen 2004 und 2006. Im Allgemeinen wird die Zusammenarbeit zwischen dem Rat der Ostseestaaten und der Europäischen Union, die vor allem im Rahmen der Nördlichen Dimension stattfindet, als sehr gut beurteilt:

„In essence, the Northern Dimension provides a link between the EU and the CBSS. Connecting with the EU gives the CBSS credibility: the EU backs up the principles and ideas of that the CBSS work reflects. At the same time, the CBSS bestows the EU with the credibility of really tackling local problems in local language.“⁵¹⁹

⁵¹⁶ The CBSS and the Northern Dimension, Anhang zu Council of the Baltic Sea States' survey on the Northern Dimension beyond 2006, http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/cbsssurveyontheendbeyond2006finalweb.pdf, 21. September 2006, o.S.

⁵¹⁷ The CBSS and the Northern Dimension, o.S.

⁵¹⁸ Contributions towards a Northern Dimension Action Plan 2004 – 2006, http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/contributionsfinal.pdf, 18. September 2006

⁵¹⁹ Hanna Ojanen, Think globally, act locally: the EU Northern Dimension and the CBSS, in: Baltinfo Newsletter 47, April 2002, 22. September 2006, o.S.

9.2.4 Resümee

Die flexible Struktur des Rates der Ostseestaaten, die keine bedeutenden Verpflichtungen für seine Mitgliedstaaten vorsieht, erleichtert zwar die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern - vor allem in Fragen der soft security - zugleich wurde aber gerade dieser Umstand kritisiert: Aufgrund der vergleichsweise losen Zusammenarbeit bleibt die Kooperation auf einem relativ niedrigen Niveau und durch das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten gibt es auch keine Möglichkeit, bei der Umsetzung von Beschlüssen Druck auszuüben.⁵²⁰ Zudem wurde die Flexibilität des Rates dafür kritisiert, dass durch sie die Arbeit des Ostseerates nur unzureichend koordiniert wird und durch den zu losen Rahmen der Organisation die Verabschiedung gemeinsamer konkreter Vorgehensweisen nicht möglich ist.⁵²¹

Trotz dieser Kritik bleibt der Rat der Ostseestaaten auch nach der Erweiterung der Europäischen Union ein funktionierendes und durchaus erfolgreiches Modell der regionalen Zusammenarbeit. Dem Ostseerat ist es in den mittlerweile eineinhalb Jahrzehnten seiner Existenz gelungen, der Zusammenarbeit an den Peripherien der zwei großen politischen Entitäten Russland und Europäische Union einen strukturellen Rahmen zu geben. Aus der Perspektive der EU wurde der Ostseerat damit ein sehr gut geeigneter Rahmen für die Zusammenarbeit mit den angrenzenden Nichtmitgliedstaaten.⁵²²

Auch jenen Mitgliedern des Ostseerates, die nicht der Europäischen Union angehören, bot die Organisation erhebliche Vorteile: Aus der Sicht der beiden nordischen Nichtmitglieder der EU, Norwegen und Island, erleichtert der Ostseerat in vielen Fragen die Kooperation mit der Europäischen Union; die Eingliederung der beiden genannten Staaten in das Schengen-System sei hier als bedeutendes Beispiel genannt. Für Russland bietet der Ostseerat die Möglichkeit, in einem spezialisierten

⁵²⁰ Stefan Gänzle, Helmut Hubel, The Council of Baltic Sea States and the EU, 397

⁵²¹ Christian Meier, Regional Kooperation in Mittel- und Osteuropa, 4

⁵²² Stefan Gänzle, Helmut Hubel, The Council of Baltic Sea States and the EU, 412

internationalen Forum auf die spezifischen Bedürfnisse seiner Gebiete an der Ostseeküste hinweisen zu können.⁵²³

Für die zukünftige Entwicklung des Rates der Ostseestaaten wird dessen Verhältnis zur Europäischen Union entscheidend sein. Wenn die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen des Rates der Ostseestaaten weiterhin von allen Teilnehmern als positiv und gewinnbringend betrachtet wird, könnte er seine Rolle als wichtiges regionales Bindeglied zwischen Russland und der Europäischen Union unter Umständen sogar noch ausbauen.⁵²⁴

9.3 Barents Euro-Arktischer Rat

Der Barents Euro-Arktische Rat (BEAR) umfasst jenen Teil Europas, der an die Arktis grenzt und versteht sich als komplementäre Organisation zum Ostseerat. Sein wesentlichstes Ziel liegt darin, die Stabilität im nördlichen Europa zu festigen und diese Gegenden in politischer und wirtschaftlicher Sicht mit Zentraleuropa zu verbinden. Die Gründung des Barents Euro-Arktischen Rates wurde besonders von Russland forciert, da Moskau dem von dieser Organisation abgedeckten Raum große strategische Bedeutung zumisst und das Verhältnis mit den weiteren Teilnehmern dieser Initiative auch durch keine bilateralen Konflikte beeinträchtigt ist.⁵²⁵

Der Barents Euro-Arktischer Rat wurde am 11. Jänner 1993 in der norwegischen Stadt Kirkenes durch die Außenminister Dänemarks, Islands, Norwegens, Schwedens, Finnlands und Russlands sowie einen Vertreter der Europäischen Kommission gegründet. Neben den oben genannten Mitgliedern des BEAR sind Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Polen, das Vereinigte Königreich sowie die Vereinigten Staaten als Beobachter in die Arbeit des Rates eingebunden.

⁵²³ Ebd.,404

⁵²⁴ Ebd.,412

⁵²⁵ Christian Meier, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa, 12



Abbildung 16 Mitgliedsregionen des Barents-Euro Arktischen Rates⁵²⁶

Zweck des Barents Euro-Arktischen Rates ist laut dessen Statuten als ein Forum der Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Staaten zu dienen. Das entscheidende Gremium des BEAR ist der Rat der Außenminister, der einmal pro Jahr tagt, als Vorsitzender dieses Treffens fungiert der Außenminister des einladenden Landes. Beschlüsse des Barents Euro-Arktischen Rates müssen im Konsens getroffen werden. Zehn Jahre nach dessen Gründung trafen sich die Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Barents Euro-Arktischen Rat 2003 in Kirkenes, um die weitere Entwicklung des Rates zu diskutieren. Folgende Themen wurden dabei als Schwerpunkte der künftigen Zusammenarbeit festgelegt:

- Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den Mitgliedstaaten;

⁵²⁶ <http://www.barents2010.net/files/PPymViii.jpg>, 21. September 2006

- Ausbau der Grenzübertrittsstellen sowie Erleichterung der Grenzübertritte;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten, explizit wurde in diesem Zusammenhang die Bekämpfung des Menschenhandels genannt;
- Zusammenarbeit mit der Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt, vor allem soll bis zum Jahr 2013 die Ausbreitung der Tuberkulose gestoppt werden;
- Ausbau der Zusammenarbeit in Fragen der Erziehung und Ausbildung;
- Stärkung der kulturellen Identität der Region;
- Stärkere Einbindung indigener Völker (Samen, Nenzen und Vepsen) in den Barents Euro-Arktischen Rat;
- Erforschung möglicher Auswirkungen des Klimawechsels auf die Region;
- Beseitigung und Vermeidung nuklearer Abfälle;
- Zusammenarbeit in Fragen des Zivilschutzes.⁵²⁷

9.3.1 Die Einbindung des Barents-Euro Arktischen Rates in die Nördliche Dimension

Während seiner Sitzung im März 2000 sowie im folgenden Jahr kündigte der Rat der Außenminister an, dass der Barents-Euro Arktische Rat eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Ziele der Nördlichen Dimension übernehmen würde.⁵²⁸ Dieses Bekenntnis wurde im Jahr 2003 erneuert, wobei zugleich die Hoffnung zum Ausdruck gebracht wurde, dass die

⁵²⁷ Deklaration vom 11. Jänner 2003 anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Barents Euro-Arktischen Rates, <http://www.beac.st/default.asp?id=3558>, 8. Dezember 2005

⁵²⁸ Joint Statement of the 7th BEAC Foreign Ministers Meeting in Oulu, 14-15 March 2000; Joint Communiqué of the 8th BEAC Foreign Ministers Meeting in Murmansk, 14-15 March 2001, beide auf <http://www.beac.st/default.asp?id=457>, 20. September 2006

grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Barents-Region durch Mittel aus den Programmen PHARE und TACIS gefördert würde.⁵²⁹

Als Beispiel für ein vom Barents-Euro Arktischen Rat initiiertes und im Rahmen der Nördlichen Dimension ausgeführtes Vorhaben soll an dieser Stelle das im März 2006 ausgelaufene Projekt „Barents 2010“ dargestellt werden. Das Programm „Barents 2010“ sollte durch eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Rohstoffe das Wirtschaftswachstum der Region sowie den sozialen Zusammenhalt der Region fördern.⁵³⁰

Im Rahmen von „Barents 2010“ wurden 80 Treffen mit insgesamt 600 Teilnehmern abgehalten. Für die vier Sektoren Forstwirtschaft, Bergbau, Öl/Gas sowie Tourismus konnten konkrete Programme erstellt werden; zusätzlich wurden sechs neue Projekte bei der Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen beschlossen. Die für „Barents 2010“ notwendige Expertise kam von lokalen und regionalen Körperschaften (Lead Partner war die schwedische Region Västerbotten), kofinanziert wurde „Barents 2010“, für das 2.050.000 Euro Gesamtkosten anfielen, mit 883.000 Euro durch das Programm Interreg III B Baltic Sea.⁵³¹

9.4 Der Arktische Rat

Das Gebiet der Arktis umfasst mit mehr als 30 Millionen km² ein Sechstel der gesamten Oberfläche der Erde, wird aber von nur 4 Millionen Menschen bewohnt. Der Zerfall der Sowjetunion hatte auf die politische Geographie der Arktis tief greifende Auswirkungen und so schlug im Jahr 1991 die kanadische Regierung vor, ein Forum für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit zwischen den arktischen Staaten einzurichten. Fünf Jahre später, im September 1996, unterzeichneten während einer Tagung in Ottawa die Regierungen von Dänemark,

⁵²⁹ Joint Communiqué of the 9th BEAC Foreign Ministers Meeting in Umea, 2-3 October 2003, <http://www.beac.st/default.asp?id=457>, 20. September 2006

⁵³⁰ Strategy and Action Plan for the Barents Sea Region until 2010, <http://www.barents2010.net/files/IlloRhbb.pdf>, 21. September 2006

⁵³¹ Baltic Sea Region INTERREG III B Neighbourhood Programme, <http://www.spatial.baltic.net/programme.html>, Abschnitt Approved Projects, 21. September 2006

Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und der Vereinigten Staaten die Erklärung zur Einrichtung des Arktischen Rates.



Abbildung 17 Mitgliedstaaten des Arktischen Rates⁵³²

Als Aufgaben dieser Organisation wurde im allgemeinen die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den arktischen Staaten genannt, im besonderen sollte sich die Kooperation auf den Umweltschutz und die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der arktischen Region konzentrieren sowie die indigenen Völker der Arktis in diese Bemühungen miteinbeziehen.⁵³³

Diese Einbeziehung stellt ein wesentliches Charakteristikum des Arktischen Rates dar. In der Gründungserklärung wurde dementsprechend festgehalten, dass Organisationen, die entweder ein indigenes Volk, das in mehreren arktischen Staaten lebt oder mehrere

⁵³² Karte auf http://maps.grida.no/go/graphic/arctic_map_political, 21. September 2006

⁵³³ Artikel 1 der Erklärung zur Einrichtung des Arktischen Rates, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/190/>, 29. Dezember 2005

indigene Völker, die in einem der Mitgliedstaaten des Arktischen Rates leben, vertreten, an der Arbeit des Arktischen Rates teilnehmen können.⁵³⁴ Sechs Vertretungen von indigenen Völkern wurde der Status von „permanenten Teilnehmern“ zuerkannt: Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Conference, Saami Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North.⁵³⁵

Bezüglich der Arbeitsweise des Arktischen Rates wurde festgelegt, dass die Ministertreffen im Abstand von zwei Jahren stattfinden sollen, die Entscheidungen dieses Gremiums werden im Konsens getroffen. Jeder der Mitgliedstaaten sollte eine Kontaktstelle für die Belange des Arktischen Rates einrichten und einen hochrangigen Beamten als „Senior Arctic Official“ namhaft machen, die Organisationen der indigenen Völker sollen ebenfalls einen offiziellen Vertreter benennen. Die Senior Arctic Officials sowie die Repräsentanten der indigenen Völker treffen sich mindestens zwei Mal pro Jahr und behandeln während ihrer Treffen die laufenden Aktivitäten des Arktischen Rates.⁵³⁶

Für die Tätigkeit des Arktischen Rates wurden fünf Arbeitsgruppen mit folgenden Aufgabenbereichen eingerichtet:

- Arbeitsgruppe für nachhaltige Entwicklung: Soll die Lebensbedingungen der Einwohner der Arktis verbessern helfen und Leitlinien für die nachhaltige Entwicklung der Region ausarbeiten;
- Arctic Monitoring and Assessment Programme: Einschätzung und Überwachung des Zustandes der Umwelt in der Arktis;
- Schutz der arktischen maritimen Umwelt: Behandelt die Kontrolle und Vermeidung von Umweltschäden durch

⁵³⁴ Artikel 2 der Erklärung zur Einrichtung des Arktischen Rates

⁵³⁵ Informationen zu diesen Organisationen finden sich auf der Homepage des Arktischen Rates unter <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/3/>, 29. Dezember 2005

⁵³⁶ Abschnitt 2 der Geschäftsordnung des Arktischen Rates, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/192/>, 29. Dezember 2005

wirtschaftliche Aktivitäten wie Fischerei und Öl- bzw. Gasförderung;

- Bewahrung der arktischen Fauna: Widmet sich vor allem der Frage, wie die Biodiversität der Arktis bewahrt werden kann;
- Arbeitsgruppe zur Verhinderung von Notfällen: Angesichts der rasant wachsenden Ausbeutung von Bodenschätzen in der Arktis soll diese Arbeitsgruppe Vorschläge erarbeiten, wie die Sicherheit auf den Transportrouten verbessert werden kann.⁵³⁷

9.4.1 Die Einbindung des Arktischen Rates in die Nördliche Dimension

Die Arktis stellt den äußersten nördlichen Rand der Nördlichen Dimension der Europäischen Union dar. Dennoch sind sieben Mitglieder der Europäischen Union entweder als Mitglieder (Finnland und Schweden) oder Beobachter (Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Polen und Großbritannien) in die Arbeit des Arktischen Rates eingebunden. Zudem sind die Tätigkeitsfelder des Arktischen Rates eng mit jenen Aktivitäten, welche die Europäische Union im Rahmen der Nördlichen Dimension unternimmt, verknüpft.

Anders als etwa im Rat der Ostseestaaten ist allerdings die Kommission der Europäischen Union kein Mitglied des Arktischen Rates und ist auch in keiner anderen Form direkt an dessen Aktivitäten beteiligt. In indirekter Weise beeinflusst die Kommission die Tätigkeit des Rates aber sehr wohl, indem sie etwa die Umweltpolitik der Europäischen Union gestaltet, was wiederum Auswirkungen auf die Arktis hat. Finnland hat sich, vor allem als es in den Jahren 2000 bis 2002 die Präsidentschaft im Arktischen Rat inne hatte, dafür eingesetzt, die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen

⁵³⁷ eine detaillierte Übersicht über die Zusammensetzung und Aktivitäten der verschiedenen Arbeitsgruppen findet sich unter <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/11/>, 29. Dezember 2005

Union und dem Arktischen Rat zu intensivieren.⁵³⁸ Nach finnischer Vorstellung sollte die Kommission der Europäischen Union den Status eines Beobachters beim Arktischen Rat einnehmen und damit auch direkt an der internationalen Zusammenarbeit in der arktischen Region mitwirken.⁵³⁹ Die Mitarbeit der Kommission im Arktischen Rat ist aus finnischer Sicht nur „eine logische Priorität und eine natürliche Folge“⁵⁴⁰ der Nördlichen Dimension.

Die Kommission ist bislang jedoch weder als Mitglied noch als Beobachter im Arktischen Rat tätig geworden, die Zusammenarbeit mit diesem Forum wurde allerdings durch den Zweiten Aktionsplan der Nördlichen Dimension intensiviert. In diesem Dokument wird die Arktis als eine Region mit spezifischen Bedürfnissen bezeichnet⁵⁴¹ und die Kommission nimmt namentlich bei den umweltpolitischen Vorhaben auf eine Reihe von Aktivitäten des Arktischen Rates Bezug.

9.5 Die Initiative für das Nördliche Europa der Vereinigten Staaten

Nach dem Ende des Kalten Krieges stellte man sich auch in den Vereinigten Staaten die Frage nach der künftigen Entwicklung im Ostseeraum. Nach US-Lesart wurde der von Präsident Wilson geprägte Geist, wonach die Vereinigten Staaten dazu berufen seien, Demokratie und Freiheit weltweit zum Durchbruch zu verhelfen, von der Besatzung der baltischen Staaten und deren spätere Annexion durch die Sowjetunion besonders belastet. Dementsprechend waren die Vereinigten Staaten bemüht, nach dem Zerfall der Sowjetunion ihr Versagen unmittelbar nach

⁵³⁸ Program for the Finnish Chair of the Arctic Council 2000-2002, http://www.arctic-council.org/files/infopage/14/ohjelma_eng.pdf, 29. Dezember 2005

⁵³⁹ Johannes Koskinen, Rede des finnischen Justizministers anlässlich des Ministertreffens des Arktischen Rates in Barrow, 12./13. Oktober 2000, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/28/>, 29. Dezember 2005, o.S.

⁵⁴⁰ Rede des finnischen Ministerpräsidenten Paavo Lipponen anlässlich der vierten Konferenz von Parlamentariern der arktischen Region, 28. August 2000 in Rovaniemi,

<http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/30/>, 29. Dezember 2005

⁵⁴¹ Second Northern Dimension Action Plan 2004-2006, Seite 4

dem Ende des Zweiten Weltkrieges wett zu machen und die Unabhängigkeit der baltischen Staaten sicherzustellen. Die beste Möglichkeit, die wieder gewonnene Unabhängigkeit der baltischen Staaten zu sichern, bot nach Meinung der USA deren Beitritt zur NATO. Diese Ansicht wiederum wurde zum Ausgangspunkt für die Überlegungen der Vereinigten Staaten, die schließlich zur Initiative für das Nördliche Europa führen sollten.⁵⁴²

In der ersten Hälfte der 1990er gingen die Vereinigten Staaten sehr zurückhaltend vor, da Russland nach den tief greifenden Umwälzungen dieser Jahre die Integration der baltischen Staaten in die NATO als Provokation betrachtet hätte. Nachdem sich die Lage in der Ostseeregion konsolidiert hatte, wurde von den Vereinigten Staaten ein Weg eingeschlagen, bei dem zwar der Beitritt der baltischen Staaten zur NATO angestrebt, zugleich aber auf die Sicherheitsbedürfnisse Russlands Rücksicht genommen wurde.⁵⁴³

Als Ergebnis dieser Überlegungen wurde 1997 die Initiative für das Nördliche Europa (Northern Europe Initiative, NEI) vom Außenministerium der USA verabschiedet. Mit dieser Initiative gaben die Vereinigten Staaten herkömmliche Definitionen des Begriffes Sicherheit auf und konzentrierten sich auf Fragen der soft security. Wie die Europäische Union in ihrer Nördlichen Dimension betonten die Vereinigten Staaten in ihrer Initiative die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In ihren Schwerpunkten waren die Nördliche Dimension der Europäischen Union und die Initiative für das Nördliche Europa der Vereinigten Staaten sehr ähnlich; die beiden Modelle gingen aber von grundlegend verschiedenen Ansätzen aus: Die Nördliche Dimension sollte die bilateralen Beziehungen zwischen Finnland und Russland auf eine multilaterale Ebene bringen und Themen des Norden innerhalb der Europäischen Union mehr Bedeutung verschaffen. Im Gegensatz dazu stand im Zentrum der US-amerikanischen Initiative für das Nördliche Europa die Sicherheit der

⁵⁴² Christopher S. Browning, A Multi-Dimensional Approach to Regional Cooperation: The United States and the Northern Europe Initiative, COPRI Working Paper 15/2000, 5

⁵⁴³ Edward Rhodes, Rethinking the Nature of Security: the U.S. Northern Europe Initiative, COPRI Working Paper 9/2002, 8

baltischen Staaten und die Frage, wie man diese drei Staaten aus der russischen Interessenssphäre lösen könne.⁵⁴⁴

Die Ziele der Initiative für das Nördliche Europa waren die Fortsetzung und Vollendung der wirtschaftlichen und politischen Reformen in den baltischen Staaten, der Ausbau der militärischen Kapazitäten in Estland, Lettland und Litauen sowie die Förderung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen diesen drei Staaten. Zudem sollte die Kooperation zwischen den baltischen und den nordischen Staaten intensiviert werden. Schließlich sollte die Erweiterung der Europäischen Union um zumindest einen der baltischen Staaten durch die Vereinigten Staaten unterstützt werden. Nach Ansicht der USA würde durch dieses Bündel an Maßnahmen ein enges Netz sowohl zwischen den baltischen Staaten untereinander wie auch zwischen den baltischen und den westlichen Staaten gewoben werden. Estland, Lettland und Litauen sollten dadurch in der westlichen Staatenwelt verankert werden, ohne Bedenken Russlands zu provozieren.⁵⁴⁵

Ein weiteres Vorhaben der Northern Europe Initiative war, die Arbeit von öffentlichen Institutionen, des privaten Sektors und von Nichtregierungsorganisationen zu koordinieren und eine „Kultur der Zusammenarbeit“ zwischen den baltischen und nordischen Staaten, dem nordwestlichen Russland, Polen und Deutschland zu schaffen.⁵⁴⁶ Für diese Zusammenarbeit wurden folgende Ziele gesteckt:

- Einbindung der baltischen Staaten in ein regionales Netzwerk, um sie auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der NATO vorzubereiten;
- Integration des nordwestlichen Russlands in die gleichen regionalen Netzwerke, um dort die demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und die

⁵⁴⁴ Christopher S. Browning, *Competing or Complementary Policies? Understanding the Relationship between the NEI and NDI*, COPRI Working Paper 8/2002, 4

⁵⁴⁵ Edward Rhodes, *Rethinking the Nature of Security*, 11

⁵⁴⁶ Overview of the Northern Europe Initiative, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/1985.htm#x>, 30. Dezember 2005

Verbindungen zwischen Russland und seinen Nachbarn zu fördern;

- Vertiefung der Beziehungen zwischen den Staaten der Region und den Vereinigten Staaten.⁵⁴⁷

Um diese Ziele zu erreichen wurden sechs Gebiete definiert, in denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorangetrieben werden sollte:

- Förderung von Wirtschaft und Handel;
- Stärkung des Rechtsstaates;
- Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Energie;
- Umwelt;
- öffentliche Gesundheit.

Die Vereinigten Staaten unterstrichen ihr Interesse an der Region, indem sie als Beobachter ihre Mitarbeit beim Rat der Ostseestaaten sowie im Barents Euro-Arktischen Rat aufnahmen.

Seit Beginn der Initiative wurde von Seiten der USA Wert darauf gelegt, eine möglichst große Anzahl verschiedener Akteure einzubinden. Neben lokalen Nichtregierungsorganisationen wurden im Rahmen der Initiative für das Nördliche Europa auch die Aktivitäten des Arktischen Rates, des Euro-Arktischen Rates und des Rates der Ostseestaaten unterstützt. In diesem Zusammenhang ist auch die Entscheidung der Vereinigten Staaten zu sehen, *keine* spezielle Institution oder Agentur für die Initiative für das Nördliche Europa einzurichten. Vielmehr sollten durch finanzielle Unterstützung (insgesamt investierten die Vereinigten Staaten im Rahmen der Initiative zwischen 1997 und 2003 die Summe von 30 Millionen US-Dollar⁵⁴⁸), Expertise und diplomatischen Einfluss zusätzlicher Nutzen für

⁵⁴⁷ The enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Interview mit Robert Hilton, Koordinator für die Ostseeregion im Außenministerium der Vereinigten Staaten, Baltinfo Newsletter Februar 2004, 4

⁵⁴⁸ Heather Conley, The Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Rede der stellvertretenden Ministerin für europäische und euroasiatische

die Region geschaffen werden. Dabei ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass mit diesem Vorgehen zwei Ziele der Initiative zugleich erreicht werden konnten: Zum einen wurde versucht, eine Reihe von sozialen und ökologischen Problemen der Region durch die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen zu lösen, zum anderen wurden durch diese Methode eine Reihe von NGOs unterstützt, wodurch die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft gefördert wurde, was wiederum ein gesondertes Ziel der Initiative war.⁵⁴⁹

Die baltischen Staaten reagierten mit Bedenken auf die Initiative der Vereinigten Staaten, da sie befürchteten, dass der von ihnen angestrebte Beitritt zur NATO durch diese Initiative verzögert werden könnte. Als Reaktion auf diese Bedenken wurde im Jänner 1998 die Charta der Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten sowie Estland, Lettland und Litauen unterzeichnet. Durch die Tatsache, dass es keine einzelnen bilateralen Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und den drei baltischen Republiken, sondern nur eine gemeinsame Vereinbarung gab, wurde signalisiert, dass ein Konkurrenzverhältnis zwischen den drei Staaten vermieden und vielmehr deren Zusammenarbeit untereinander gefördert werden sollte.⁵⁵⁰ In dieser Charta gaben die USA zwar keine Sicherheitsgarantien für die baltischen Staaten ab, brachten aber ihr „tief greifendes und anhaltendes Interesse an der Unabhängigkeit, der Souveränität und territorialen Integrität sowie der Sicherheit von Estland, Lettland und Litauen“ zum Ausdruck.⁵⁵¹ Weiters erklärten die Unterzeichner, dass ihr gemeinsames Ziel die „vollständige Integration Estlands, Lettlands und Litauens in europäische und transatlantische politische und wirtschaftliche sowie Sicherheits- und

Angelegenheiten Heather Conley am 21. April 2004 in Washington,
<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/31684.htm>, 30. Dezember 2005

⁵⁴⁹ Edward Rhodes, *Rethinking the Nature of Security*, 20

⁵⁵⁰ Ebd., 16

⁵⁵¹ Abschnitt „Principles of Partnership“, A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania, <http://estonia.usembassy.gov/charter.php>, 3. Jänner 2006, o.S.

Verteidigungsinstitutionen“⁵⁵² sei. Gleichzeitig verpflichteten sich die baltischen Staaten zur Fortsetzung der wirtschaftlichen Reformen sowie zur Einhaltung der Menschenrechte.⁵⁵³

Nach dem Beitritt der baltischen Staaten zur Europäischen Union und zur NATO wurde die Initiative für das Nördliche Europa im Oktober 2003 modifiziert und mit dem neuen Namen „Enhanced Partnership in Northern Europe“ (e-PINE) versehen.⁵⁵⁴ Als Schwerpunkte der Arbeit wurden nun die Themenblöcke „Cooperative Security“, „Healthy Societies, Healthy Neighbours“ und „Vibrant Economies“ festgelegt. Die Ziele im Bereich der „Cooperative Security“ sind die Förderung der Sicherheit und die Intensivierung der Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene sowie im Rahmen der NATO; unter dem Schlagwort „Healthy Societies, Healthy Neighbours“ sollen nicht nur übertragbare Krankheiten, sondern auch die organisierte Kriminalität bekämpft und die Zivilgesellschaft gestärkt werden. In der Frage der „Vibrant Economies“ sollen die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den baltischen Republiken vorangetrieben werden.⁵⁵⁵ Die Vereinigten Staaten arbeiten im Rahmen von e-PINE auch eng mit dem Ostseerat zusammen und beteiligen sich etwa an der Task Force gegen die organisierte Kriminalität, der Task Force gegen übertragbare Krankheiten sowie an EuroFaculty.⁵⁵⁶ In den Grundzügen bleibt das Engagement der Vereinigten Staaten im Ostseeraum aber unverändert, und anders als bei der Nördlichen Dimension der Europäischen Union spielen wie bereits bei der Initiative für

⁵⁵² Abschnitt „A Commitment to Integration“, A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania

⁵⁵³ Abschnitt „Principles of Partnership“, A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania

⁵⁵⁴ Heather Conley, Building on Success: The Enhanced Partnership in Northern Europe, Rede der stellvertretenden Ministerin für europäische und euroasiatische Angelegenheiten Heather Conley am 15. Oktober 2003 in Washington, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/25286.htm>, 30. Dezember 2005, o.S.

⁵⁵⁵ The enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/>, 4. Jänner 2006

⁵⁵⁶ The enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Interview mit Robert Hilton, 5

das Nördliche Europa auch bei e-PINE Fragen der traditionellen Sicherheit eine bedeutende Rolle:

„We will continue our strong security and defense cooperation bilaterally and through NATO/PfP. This agenda includes counterterrorism cooperation, control of the spread of weapons of mass destruction, border security, regional European challenges, and new threats.“⁵⁵⁷

9.5.1 Zum Verhältnis zwischen der Nördlichen Dimension und der Initiative der Vereinigten Staaten

Die Ähnlichkeiten zwischen der Nördlichen Dimension der Europäischen Union und der Initiative für das Nördliche Europa sind auffallend: beide entstanden im Jahr 1997, beide wollen für Stabilität im Norden Europas sorgen, beide konzentrieren ihre Tätigkeit auf Fragen der Sicherheit. Trotz dieser Vergleichbarkeit gibt es auch beträchtliche Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen denn wie bereits dargestellt wurde, basieren die Nördliche Dimension und die Initiative für das Nördliche Europa auf grundlegend unterschiedlichen Voraussetzungen. Während die Nördliche Dimension von finnischen Überlegungen und der Frage nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Russland dominiert wird, betrachtet die Initiative für das Nördliche Europa vor allem die sicherheitspolitische Situation der baltischen Staaten. Durch diese unterschiedlichen Ausgangspunkte kam es bislang zu keinen Projekten, in denen die nördliche Dimension und die Initiative für das Nördliche Europa konkret zusammenarbeiteten.

Dementsprechend blieben auch politische Stellungnahmen in dieser Angelegenheit immer sehr vage, als Beispiel sei der Gipfel zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zitiert, der im Dezember 1999 in Washington stattfand. Die einzig konkrete Festlegung in der Frage

⁵⁵⁷ Cooperative Security, <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/c10610.htm>, 30. Dezember 2005

der Zusammenarbeit in Nordeuropa war die, dass der Dialog zwischen der EU und den USA über diese Region fortgesetzt werden sollte.⁵⁵⁸

Im ersten Aktionsplan für die Nördliche Dimension der Europäischen Union wurde der geographische Raum der Dimension abgesteckt, er reicht von Island im Westen in das nordwestliche Russland und von der Barentssee und dem Kara-Meer im Norden bis an das südliche Ufer der Ostsee – die Beteiligung Nordamerikas wurde damit ausgeschlossen. Die US-amerikanische Initiative für das Nördliche Europa wurde im Aktionsplan nicht einmal erwähnt, es wurde lediglich festgehalten, dass die Behandlung der Nördlichen Dimension im Rahmen der bilateralen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union vorteilhafte Synergien mit sich bringen *könnte*.⁵⁵⁹ Diese zurückhaltende Einstellung der Europäischen Union hat sich im Lauf der Jahre nur unwesentlich geändert, im zweiten Aktionsplan für die Nördliche Dimension wurde zwar davon gesprochen, die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu vertiefen⁵⁶⁰, es wurden aber keine konkreten Vorhaben für diese Kooperation definiert. Der Grund für diese reservierte Haltung der Europäischen Union ist wohl darin zu suchen, dass die Mitgliedstaaten der EU in dieser Frage sehr unterschiedliche Positionen einnehmen. Finnland hat die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten durchwegs positiv beurteilt⁵⁶¹, während andere Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich, einer Kooperation mit den Vereinigten Staaten skeptisch gegenüber standen.⁵⁶² Im Gegensatz zur reservierten Haltung der

⁵⁵⁸ Joint Statement by the European Union and the United States on Northern Europe, http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/summit_wash_12_99/north_eur.htm, 5. Jänner 2006

⁵⁵⁹ Absatz 24 des Aktionsplans für die nördliche Dimension 2000-2003

⁵⁶⁰ Abschnitt 3.6.2. des Zweiten Aktionsplan für die nördliche Dimension 2004-2006

⁵⁶¹ Der finnische Ministerpräsident Lipponen hat in seiner Rede, die den Anstoss zur nördlichen Dimension gab, explizit darauf hingewiesen, dass die Vereinigten Staaten direkt an der nördlichen Region teilhaben. Auch später wies Lipponen auf die Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten hin, etwa in einer Rede anlässlich der vierten Parlamentarierkonferenz der Arktischen Region in Rovaniemi im August 2000, der Text der Rede findet sich unter <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/vnk.lsp?r=1996&k=en&old=953>, 4. Jänner 2006

⁵⁶² Christopher S. Browning, *Competing or Complementary Policies?*, 18

Europäischen Union wird in einer Vielzahl von Dokumenten der Vereinigten Staaten die Nördliche Dimension positiv beurteilt und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der EU immer wieder geäußert.⁵⁶³ Drei mögliche Gründe werden für diese unterschiedliche Einstellung zur Zusammenarbeit genannt: Erstens könnten die Vereinigten Staaten die Entwicklung einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und ihre daraus entstehende Isolation fürchten, die Kooperation in nordeuropäischen Fragen wäre demnach ein Versuch, in Europa eingebunden zu bleiben; zweitens können durch die Bündelung der Ressourcen zwischen den USA und der Europäischen Union die finanziellen Aufwendungen für ihre jeweiligen nordeuropäischen Programme begrenzt gehalten werden; drittens könnte das Angebot der Vereinigten Staaten, mit der EU in nordeuropäischen Fragen eng zusammenzuarbeiten, als ein Versuch gesehen werden, die Rolle der USA in der Region unauffällig zu halten und keine russischen Bedenken zu schüren.⁵⁶⁴

Als Grund, warum die Vereinigten Staaten dennoch nicht direkt an der Nördlichen Dimension mitarbeiten sondern ein eigenes regionales Förderprogramm eingerichtet haben, wird von amerikanischer Seite angegeben, dass die USA nicht Mitglied der Europäischen Union seien und sich daher nicht direkt an der Nördlichen Dimension beteiligen könnten.⁵⁶⁵

9.6 Die Nördliche Dimension der kanadischen Außenpolitik

Neben dem Ende des Kalten Krieges war neben Russland wohl kein anderes Land dermaßen stark von den politischen Umwälzungen im arktischen Gebiet betroffen wie Kanada, das wie alle Staaten der Region

⁵⁶³ Siehe etwa The Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Rede der stellvertretenden Ministerin für europäische und euroasiatische Angelegenheiten Heather Conley am 21. April 2004 in Washington, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/31684.htm>, 30. Dezember 2005

⁵⁶⁴ Christopher S. Browning, A Multi-Dimensional Approach to Regional Cooperation, 27

⁵⁶⁵ Heather Conley, The Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), o.S.

seine Aussenpolitik den neuen Gegebenheiten anpassen musste. Erstmals in der Geschichte Kanadas begann der Norden des Landes in das Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken und zeitgleich mit den äußeren Umwälzungen wurde ein umfangreiches Programm der Dezentralisierung unternommen; beide Umstände definierten den Platz und die Rolle des Nordens innerhalb Kanadas neu.

Im Jahr 1997 begann der außenpolitische Ausschuss des kanadischen Unterhauses, einen Bericht über diese Umwälzungen zu erstellen, womit eine zwei Jahre dauernde Diskussion über diese Angelegenheiten eingeleitet wurde. Die Frage nach der künftigen Ausrichtung der Dimension der kanadischen Außenpolitik wurde unter Einbindung der Öffentlichkeit, vor allem der indigenen Völker des kanadischen Nordens, diskutiert. Nach den Debatten im Parlament wurden die Diskussionen über die neue Politik auf die Ebene der Experten verlagert und als nächster Schritt folgte die Einbindung der direkt betroffenen Bevölkerungsgruppen. Dieses äußerst demokratische Vorgehen sollte sicherstellen, dass die Ansätze der Nördlichen Dimension der kanadischen Außenpolitik möglichst nahe an den Lebensumständen in den arktischen Gebieten sein sollten. Nach diesem Schritt wurde im September 1998 vom kanadischen Außenministerium ein grundlegendes Papier⁵⁶⁶ erstellt, das wiederum den betroffenen Regierungsstellen vorgelegt wurde, ehe es der Öffentlichkeit präsentiert wurde.⁵⁶⁷

Das Ergebnis dieser Überlegungen war die Verabschiedung einer Nördlichen Dimension der kanadischen Aussenpolitik. In der Nördlichen Dimension sollten die Erfahrungen, Traditionen und Kompetenzen Kanadas genutzt werden, um die politischen Gegebenheiten in den zirkumpolaren Regionen und Kanadas zentrale Rolle darin neu zu definieren und zu gestalten. Diese Nördliche Dimension hatte vier Ziele:

⁵⁶⁶ Toward a Northern Foreign Policy for Canada, A Consultation Paper.

http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06b_final4-en.asp, 5. Jänner 2005

⁵⁶⁷ The Consultative Process – Listening to Canadians, The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006

- Die Sicherheit und den Wohlstand der Kanadier, vor allem der im Norden Kanadas Lebenden sowie der indigenen Völker zu fördern;
- Die Souveränität Kanadas im Norden zu bewahren;
- Die zirkumpolare Region als eine geopolitische Einheit, die in das Regelwerk der internationalen Beziehungen integriert ist, erfassbar zu machen;
- Die nachhaltige Entwicklung der arktischen Region zu fördern.

Um diese Ziele zu erreichen sollte sich die kanadische Politik auf vier Bereiche konzentrieren:

- Stärkung der Rolle des Arktischen Rates, der als einziges Forum acht Staaten der Region und deren indigene Einwohner umfasst. Aus kanadischer Sicht ist der Arktische Rat das am besten geeignete Forum, um Fragen der Arktis auf internationaler Ebene zu diskutieren;
- Einrichtung einer Universität der Arktis, um traditionelles Wissen zu erfassen und nutzbar zu machen sowie um die Ausbildungsmöglichkeiten in der Region zu verbessern;
- Entwicklung von Maßnahmen, um Russland bei der Lösung von spezifischen Problemen des arktischen Raumes zu unterstützen;
- Erstellung von Studien zur Frage, wie die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Arktis gefördert werden kann.⁵⁶⁸

⁵⁶⁸ The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy – Key Objectives, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006, o.S.

An konkreten Maßnahmen wurden in diesen Bereichen folgende Schritte ins Auge gefasst: Die Rolle des Arktischen Rats sollte nicht nur durch allgemeine Unterstützung gefördert werden, sondern auch durch finanzielle und institutionelle Unterstützung für die Vertreter der indigenen Völker im Arktischen Rat sowie für dessen Arbeitsgruppen.⁵⁶⁹ Bezüglich der Gründung einer Universität der Arktis wurden von Kanada seine Erfahrung im Bereich der Fernstudien eingebracht und vorgeschlagen, den Studentenaustausch zu intensivieren und Praxisplätze zur Verfügung zu stellen.⁵⁷⁰ In der Frage der Zusammenarbeit mit dem nördlichen Russland wurde festgehalten, dass regionale und lokale Behörden und Nichtregierungsorganisationen in die bilateralen Beziehungen einbezogen werden sollten. Weiters sollte eine kanadisch-russische Wirtschaftskammer eingerichtet und die Transportmöglichkeiten in der Region verbessert werden.⁵⁷¹ Bezüglich der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sollte vor allem auf die Expertise des Arktischen Rates und dessen Vorschläge zum Ausbau der Verkehrsverbindungen zurückgegriffen werden.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Strengthening the Arctic Council,
http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006, o.S.

⁵⁷⁰ Establishing a University of the Arctic and a Canadian Circumpolar Policy Research Network, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006. Die Universität der Arktis wurde 2001 gegründet, der Sitz ihres Sekretariates ist im finnischen Rovaniemi. Tatsächlich ist diese Universität ein Verbund mehrerer Bildungseinrichtungen, die sich sowohl in Forschung wie auch Lehre mit Fragen des Nordens auseinandersetzen. Nähere Informationen über diese Einrichtung finden sich auf der Homepage der Universität des Nordens <http://www.uarctic.org/index.html>

⁵⁷¹ Cooperation in Northern Russia,
http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006, o.S.

⁵⁷² Promoting Sustainable Economic Opportunities and Trade Development,
http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006, o.S.

9.6.1 Das Verhältnis zwischen der Nördlichen Dimension Kanadas und jener der Europäischen Union

Im Dezember 1999 fand in Ottawa ein Gipfel zwischen der Europäischen Union und Kanada statt, bei dem auch Fragen der Zusammenarbeit im arktischen Bereich zur Sprache kamen. Als wesentlichste Themen für die Kooperation wurden die nachhaltige Entwicklung der Region, Angelegenheiten der indigenen Völker, Umweltschutz, Ausbildung und Telekommunikation genannt. Ein Bericht über den Erfolg dieser Zusammenarbeit sollte nach zwei Jahren erstellt werden.⁵⁷³

Dieser Bericht wurde auf dem Gipfel zwischen der Europäischen Union und Kanada, der am 21. Juni 2001 in Stockholm stattfand, präsentiert. In diesem Dokument wurde die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Nördlichen Dimensionen noch einmal unterstrichen und eine bis dahin zufrieden stellende Bilanz gezogen, die Zusammenarbeit in nordischen Fragen wurde als „dynamischer Aspekt“ in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Kanada beschrieben.⁵⁷⁴

Bereits auf dem folgenden Gipfel zwischen der Europäischen Union und Kanada im Jahr 2002 wurde ein weiterer Bericht über die Zusammenarbeit im Norden vorgelegt. In diesem Dokument wurde neuerlich eine positive Bilanz der Kooperation gezogen und neue Schwerpunkte der Arbeit, nämlich Umwelt, Gesundheit, Bildung, Informationstechnologie und Forschung sowie Zusammenarbeit mit Russland wurden festgelegt.⁵⁷⁵ Als weiteres Zeichen der engen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada in nördlichen Fragen kann die Tatsache gewertet werden, dass Kanada im Jahr 2003 einer der Gründerstaaten der

⁵⁷³ Schlusssdokument des Gipfels zwischen der EU und Kanada vom 16. Dezember 1999, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/summit_12_99/north_cooperation.htm, 5. Jänner 2006

⁵⁷⁴ EU-Canada cooperation on northern issues: progress report, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum06_01/north.htm, 5. Jänner 2006, o.S.

⁵⁷⁵ Canada-EU Cooperation on Northern Issues: a Progress Report, o.S.

Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt ist.⁵⁷⁶

Das letzte Zeugnis der guten und engen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada ist die anlässlich eines Gipfels in Ottawa am 18. März 2004 verabschiedete Partnerschaftsagenda. In diesem Dokument bezeichnen sich die EU und Kanada als „key partners in the North“ und vereinbaren folgende Schwerpunkte der künftigen Zusammenarbeit:

- Umwelt (in diesem Zusammenhang soll die NDEP als Organ der Umsetzung der gemeinsamen Vorhaben dienen);
- Entwicklung und Umsetzung der Partnerschaft der Nördlichen Dimension für öffentliche Gesundheit und soziale Wohlfahrt;
- Stärkung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Universität für die Arktis;
- Förderung der Kooperation in den Bereichen Transport, Kommunikation, wirtschaftlicher Entwicklung und der Zusammenarbeit mit Russland.⁵⁷⁷

Offen bleibt, warum die Zusammenarbeit zwischen den Nördlichen Dimensionen der Europäischen Union und Kanadas ein sehr gutes Niveau erreicht hat, welches in der Kooperation zwischen der Nördlichen Dimension der EU mit der Northern Europe Initiative der Vereinigten Staaten nicht erreicht werden konnte. Die Antwort auf diese Frage liegt wohl in der Tatsache, dass die Herangehensweise der Vereinigten Staaten stark auf sicherheitspolitische Fragen konzentriert ist und damit im Gegensatz zu den „sanften“ Vorgehensweisen der Europäischen Union

⁵⁷⁶ Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being
http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec04c_ndp-en.asp, 5. Jänner 2005, o.S.

⁵⁷⁷ EU-Canada Partnership Agenda, verabschiedet anlässlich des Gipfels zwischen der Europäischen Union und Kanada am 18. März in Ottawa,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum03_04/partnership_en.pdf, 5. Jänner 2006

und Kanadas. Weiters kann davon ausgegangen werden, dass in dieser Angelegenheit neben realpolitischen Ansichten auch nationale Befindlichkeiten und die Vorlieben mancher Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine bedeutende Rolle spielen.

10 Resümee – die Nördliche Dimension als Vorbild oder als gescheitertes Modell?

Die Nördliche Dimension stieß unmittelbar nach ihrer Lancierung auf erhebliches Interesse und wurde als ein Modell für die Neustrukturierung der Außenbeziehungen bzw. der Regionalpolitik der Europäischen Union gesehen. Tatsache ist, dass das Interesse an der Nördlichen Dimension spätestens seit der letzten Erweiterung der Europäischen Union erheblich abnahm. Hatte die Nördliche Dimension neben Ihrer Funktion als regionales Verbindungsglied zu Russland bis dahin vor allem als Instrument der Heranführung der Kandidatenländer geführt, so wurde sie nach der Erweiterung des Jahres 2005 auf ein Element in den bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland beschränkt.

In diesem abschließenden Kapitel soll daher der Frage nachgegangen werden, ob die Nördliche Dimension als ein erfolgreiches Modell gesehen werden kann, das unter Umständen in anderen Grenzregionen als Vorbild für die Außenbeziehungen der Europäischen Union dienen kann, oder ob diese neuartige Idee der regionalen Zusammenarbeit als gescheitert betrachtet werden sollte. Am Beispiel der sich entwickelnden Zusammenarbeit im Gebiet des Schwarzen Meeres soll geklärt werden, ob die europäischen Institutionen die in der Nördlichen Dimension gewonnen Erfahrungen in die Erstellung neuer Vorhaben einfließen lassen.

Eine weitere Frage, die an dieser Stelle geklärt werden soll, ist die nach der Rolle Finnlands in der Europäischen Union. Schon kurz nach seinem Beitritt zur EU konnte Finnland mit der Nördlichen Dimension seine Partner in der Europäischen Union auf ein Vorhaben einschwören, das ein großes geographisches Gebiet abdeckte sowie unmittelbare finnische Bedürfnisse befriedigte. In diesem Zusammenhang soll geklärt werden, wie dies der finnischen Außenpolitik gelang.

Um diesen Fragen nachzugehen wurden neben Literaturrecherchen Interviews mit finnischen und estnischen Parlamentariern,

Politikwissenschaftlern und Mitgliedern des Europäischen Parlaments geführt (der Leitfaden dieser Gespräche findet sich im Anhang A).

10.1 Die EU als postmodernes Subjekt

Im politikwissenschaftlichen Diskurs wurde die Nördliche Dimension oftmals als ein Vorhaben bezeichnet, durch das die Europäische Union die Konzepte von Staatlichkeit und Territorialität der Moderne überwindet und zu einem postmodernen Subjekt wird.

In der Sichtweise der Moderne wird den Grenzen ein hoher Wert als Trennlinien zwischen dem „wir“ und dem „sie“ eingeräumt, sie dienen zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Einheit. Ironischerweise hat die Aufhebung der Grenzen innerhalb der Europäischen Union dazu geführt, dass ihre Grenzen nach außen umso stärker überwacht werden. Die EU bedarf offensichtlich, um sich selbst als integriertes politisches Subjekt im Sinne der Moderne definieren zu können, einer klaren Grenze zwischen Innen und Außen. Angesichts dieser modernen Definition der Europäischen Union ist die postmoderne Sichtweise der Nördlichen Dimension, die nicht nur die Dezentralisierung der Union vorschlägt, sondern auch die Abschaffung der starren Grenzen nach außen, für die Europäische Union selbst höchst problematisch. Anstatt die Einführung neuer Denkmuster und Vorgehensweisen von der Peripherie zu begrüßen, werden diese aus der zentralistischen Sicht der Kommission als Hindernis für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Raumes gesehen.⁵⁷⁸

Die Europäische Union begegnete diesen für sie selbst bedrohlichen Ansätzen in zweifacher Hinsicht:

Erstens war die 1997 lancierte finnische Initiative zur Schaffung der Nördlichen Dimension weit ambitionierter als der im Jahr 2000 veröffentlichte Aktionsplan der Kommission. Während Finnland eine klar umrissene Politik für den Norden und eine deutlich definierte Rolle der Europäischen Union vorschlug, sah der Aktionsplan die Europäische

⁵⁷⁸ Christopher S. Browning, *The Construction of Europe in the Northern Dimension*, 18

Union nur noch als Koordinator bereits bestehender Programme. Die Kommission sah die Nördliche Dimension also nicht als eine neue regionale Initiative, sondern als ein zusätzliches Element zu schon existierenden Instrumenten wie etwa dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland oder dem Abkommen mit den damaligen beitrittswerbenden Staaten der Region.⁵⁷⁹

Zweitens sah die Europäische Union zu Beginn der Nördlichen Dimension auch die Einrichtung einer Partnerschaft mit den bereits existierenden regionalen Organisationen wie dem Rat der Ostseestaaten oder dem Barents-Rat vor. Mit dem Aktionsplan der Kommission wurden diese regionalen Organisationen allerdings zu untergeordneten Akteuren degradiert.⁵⁸⁰ Als symptomatisch für die Denkweise der Europäischen Union mag auch gewertet werden, dass die Nördliche Dimension innerhalb der Kommission in den Bereich Außenbeziehungen fällt. Der ursprüngliche Ansatz, die Nördliche Dimension als ein Mittel der Regionalpolitik zu betrachten, wurde durch diesen Schritt hinfällig.⁵⁸¹

Neben der Interpretation, dass die Nördliche Dimension die Entwicklung der Europäischen Union zu einem postmodernen politischen System mit sich bringen wird, gibt es auch Sichtweisen, wonach die EU den traditionellen Denkmustern der Moderne wie Subjektivität und einem durch starre Grenzen definierten politischen Raum verhaftet bleibt. Nach dieser Lesart wird sich die Europäische Union zu einem zunehmend vereinheitlichten und modernen Definitionen entsprechendem Akteur auf der weltpolitischen Bühne entwickeln, Schritte wie die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Schaffung eines Binnenraumes ohne interne Grenzen sowie einer europäischen Währungsunion deuten auf diese Entwicklung hin.

Schließlich sei an dieser Stelle noch ein dritter Ansatz vorgestellt, der die Nördliche Dimension weder als moderne noch als postmoderne Politik sieht. Christopher S. Browning und Pertti Joenniemi sprechen in diesem Zusammenhang von einem „neomittelalterlichen Europa“. Dieses Bild geht

⁵⁷⁹ Ebd., 19

⁵⁸⁰ Ebd., 21

⁵⁸¹ Ebd., 25

davon aus, dass die politische Macht nicht länger an einem Ort konzentriert ist, sondern regionalisiert wird. Nach Meinung der Autoren ist dies besonders im Norden Europas der Fall:

„It is in northern Europe where ideas of regionalised and neomedieval Europe have been most clearly embraced. This has been particularly notable in Finland’s promotion from 1997 of the Northern Dimension Initiative (NDI) as part of the external policies of the EU and which has been seen to challenge centralist understandings by locating subjectivity and power in the margins and regions.“⁵⁸²

Browning und Joenniemi sehen den Vorteil der Nördlichen Dimension vor allem in der Tatsache, dass in deren geopolitischem Ansatz die Außengrenzen der Europäischen Union überschritten werden und Außenstehenden ein Mitspracherecht in Vorhaben der Union eingeräumt wird. Auf diese Weise hat die Nördliche Dimension dazu beigetragen, Europa zu dezentralisieren und Regionen zu einem konstitutiven Element Europas zu machen. Zugleich wird eingestanden, dass die Europäische Union nur schwer aus den gewohnten hierarchischen Konzepten findet und der neomittelalterliche Ansatz nicht vollständig umgesetzt wurde. In diesem Zusammenhang wird etwa die Tatsache genannt, dass sich die Kommission selbst an der Spitze der Entscheidungsträger sah und regionale Organisationen lediglich als Erfüllungsgehilfen betrachtet.⁵⁸³

⁵⁸² Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti, Geostrategies of the European Neighbourhood Policy, Danish Institute for international Studies Paper no 2007/09, 8

⁵⁸³ Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti, Geostrategies of the European Neighbourhood Policy, 27

10.2 Auswirkungen der Nördlichen Dimension auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Seit dem Beitritt Finnlands grenzt die Europäische Union direkt an Russland, diese Grenze wiederum wird innerhalb der Union als Quelle potentieller Sicherheitsrisiken für die gesamte EU betrachtet. Diese Bedenken spielen in der Nordischen Dimension eine besondere Rolle und sind auch der Grund dafür, weswegen die Nordische Dimension als eine Form der alternativen Sicherheitspolitik zu betrachten ist. Die Darstellungsweise, wonach das nordwestliche Russland sowie Kaliningrad als Quelle möglicher Gefahren gelten, steht allerdings im Gegensatz zur Intention, die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern – während der Abbau der internen Grenzen als äußerst positiv betrachtet wird, sollen in dieser Denkart die Grenzen nach außen aufrecht erhalten werden, um mögliche Gefahren abzuwenden. Zugleich wurde die potentielle Gefahr, die vom nordwestlichen Russland ausgehen könnte, von den Organen der Europäischen Union als Grund gesehen, um sich in den betreffenden Regionen zu engagieren. Konsequenterweise ergibt sich daraus die Situation, dass die lineare Grenze zu Russland zur Abwehr der möglichen Gefahren aufrecht erhalten wird, zugleich aber in eine weit in russisches Gebiet reichende Grenzregion umgewandelt wurde, in welcher die Europäische Union über ihr eigentliches Gebiet hinausgreift.⁵⁸⁴

Das nordwestliche Russland wird durch diese Vorgehensweise zu einer Grauzone, die nicht offizieller Teil der Europäischen Union ist und obwohl dem Gebiet seitens der EU kein spezieller Status verliehen wurde, gibt es zwischen der Union und dem nordwestlichen Russland eine Vielzahl von Interaktionen. Dies ermöglicht der Europäischen Union, in der außerhalb ihrer Grenzen liegenden Region bis zu einem gewissen Grad Kontrolle auszuüben und zugleich die Grenze zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern aufrecht zu erhalten.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Ebd., 27

⁵⁸⁵ Teemu Palosaari, Northern Dimension as a Tool for Building Grey Zones between Membership and Non-membership, in: Hanna Ojanen (Hrsg.): The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Programme on the Northern Dimension of

Aus sicherheitspolitischer Sicht kann die Schaffung von Grauzonen als *desecuritisation* betrachtet werden. In diesem von der „Kopenhagener Schule“ entwickelten Ansatz wird Sicherheit als negativer Begriff gesehen, da er ein Scheitern der üblichen Politik und die Verlagerung einer Angelegenheit in die Sphäre der Sicherheitspolitik (= „*securitisation*“) voraussetzt. *Securitisation* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine bestimmte Angelegenheit eine existentielle Bedrohung darstellt und deswegen das Ergreifen dringlicher Maßnahmen rechtfertigt. *Desecuritisation* bedeutet dementsprechend, bestimmte Angelegenheiten aus dem Wechselspiel zwischen Bedrohung und Verteidigung zu lösen und wieder in die allgemeine politische Sphäre zu integrieren. Grauzonen sind in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten, da sie eine erhöhte Interdependenz der betroffenen politischen Akteure schaffen und zur *desecuritisation* beitragen, indem sie mögliche sicherheitspolitische Themen für die internationale, bilaterale oder regionale Diskussion und Zusammenarbeit öffnen. Die Europäische Union versucht in diesem Zusammenhang also, im Rahmen der Nördlichen Dimension politische Themen aus dem Bereich der innerhalb der Europäischen Union umstrittenen Sicherheitspolitik in die allgemein politische Sphäre zu übertragen.⁵⁸⁶

10.3 Erfolg und Misserfolg der Nördlichen Dimension

In den Gesprächen mit Experten wird der Ansatz der Nördlichen Dimension zum überwiegenden Großteil positiv, deren Ergebnis allerdings negativ beurteilt. Als Hauptgrund für diese Einschätzung gilt die unkoordinierte Vorgehensweise innerhalb der Europäischen Union sowie das Scheitern des Versuches, durch die Nördliche Dimension die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland zu verbessern.

the CFSP, No. 12, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, Helsinki und Berlin, 212

⁵⁸⁶ Ebd., 213

10.3.1 Mangelnde Koordination in der Nördlichen Dimension

In seiner grundlegenden Rede zur Nördlichen Dimension hatte der finnische Premier Lipponen betont, dass diese weder einen neuen institutionellen Rahmen noch eine spezifische Finanzierung benötige. Lipponen hoffte, dadurch die Unterstützung weiterer Mitgliedstaaten für seine Initiative zu bekommen. Rückblickend wird gerade das Fehlen eines Finanzrahmens der Nördlichen Dimension als Ursache für den Mangel an konkreten Ergebnissen bezeichnet:

“...the proposal did not include any money, any budgetary requirement. Now if you want to be critical that was a mistake because in the European Union money matters. Member states are interested if there is money involved. On the other hand with budgetary requirements the whole dimension would never have had it's position on the agenda because other member states would have said that the purpose of this enterprise is to get money.”⁵⁸⁷

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass einzig die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Umweltverschmutzung durchwegs positiv betrachtet wird, doch gerade dieser Bereich verfügte mit der Umweltpartnerschaft der Nördlichen Dimension über einen spezifischen Finanzrahmen, der mit 110 Millionen Euro dotiert ist.

Russland wurde im Rahmen der Nördlichen Dimension zwar die Möglichkeit gegeben, an der Gestaltung einer Politik der EU aktiv teilzunehmen, zugleich waren aber die Erwartungen der russischen Seite – vor allem was die finanziellen Aspekte betrifft - sehr hoch angesetzt. Nachdem sich herausstellte, dass mangels eines speziellen Finanzrahmens die materiellen Möglichkeiten der Nördlichen Dimension begrenzt bleiben würden, ging das Interesse an der Zusammenarbeit im

⁵⁸⁷ Die in diesem Kapitel zitierten Passagen stammen aus Interviews mit finnischen bzw. estnischen Parlamentariern oder Politikwissenschaftlern, Transkriptionen im Besitz des Verfassers

Rahmen der Nördlichen Dimension merklich zurück. Wie es ein finnischer Parlamentarier zum Ausdruck bringt:

“Especially the Russians thought that the ND will bring a lot of money to Russia and then they noticed there were no new big resources available for them. When the Russians got the feeling that there is no progress made and very little is happening in the ND they were quite disappointed.”

Dementsprechend wird die Frage, wie die künftige Arbeit der Nördlichen Dimension verbessert werden könnte, mit der Forderung nach der Schaffung eines einheitlichen bzw. zumindest besser koordinierten Finanzierungsmittels beantwortet.

Neben dem Fehlen ausreichender finanzieller Ressourcen wird die mangelnde Koordination der Nördlichen Dimension als Grund für deren enttäuschende Resultate genannt. Die Nördliche Dimension wird von den für die Außenbeziehungen zuständigen Stellen in der Kommission verwaltet. Dadurch wurde eine übergreifende Administration erheblich erschwert, da die Erweiterungskandidaten von einer anderen Verwaltungseinheit betreut wurden und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen nicht ausreichend gut funktionierte.⁵⁸⁸

Wenn Fragen der Koordination erörtert werden, soll auch auf die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den regionalen Organisationen im Ostseeraum eingegangen werden. Durch die Vielzahl der regionalen Akteure, die bereits vor der Verabschiedung der Nördlichen Dimension tätig waren, konnte die Kommission ihre Teilnahme an deren Aktivitäten von Anfang an zielgerichtet eingrenzen und auf die Erfahrungen der regionalen Organisationen zurückgreifen. Zugleich entstand dadurch aber eine Konstellation mit inhärenten Widersprüchen, da manche der regionalen Organisationen andere Ziele als die

⁵⁸⁸ Vahl Marius, Models for the European Neighbourhood Policy: The European Economic Area and the Northern Dimension, CEPS Working Document 218/February 2005, 2

Kommission verfolgten.⁵⁸⁹ Zudem wurden die regionalen Organisationen von der Kommission entgegen deren Ankündigung nicht als vollwertige Partner, sondern eher als nachgeordnete Erfüllungsgehilfen betrachtet.

10.3.2 Der Einfluss der Nördlichen Dimension auf die Beziehungen zu Russland

Die überwiegend negative Beurteilung der Nördlichen Dimension setzt sich auch in der Frage fort, ob die Nördliche Dimension die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland beeinflusst hat. Die Antworten auf diese Frage reichen von „not very much“ bis zu „no, I don't think there has been any influence.“ Als Grund für diesen Mangel an positiven Auswirkungen auf das bilaterale Verhältnis wird die Tatsache gesehen, dass Russland auf seinen Status als Großmacht beharrt und daher in den Außenbeziehungen der EU einen speziellen Status einnehmen will, der ihm in der Nördlichen Dimension allerdings nicht zugestanden wurde.

Der finnische Politikwissenschaftler Hiski Haukkala sieht die Perspektive der Nördlichen Dimension nach den jüngsten Reformen jedoch sehr positiv. Haukkala bestätigt zwar den Mangel an „politischer Dynamik“ in den letzten Jahren, der seiner Meinung nach auf Seite der EU vom mangelnden Interesse der Kommission an der gesamten Initiative, auf Seite Russlands von der Enttäuschung, keine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der Initiative übernehmen zu können, ausging. Seiner Meinung nach wurde die Nördliche Dimension erst durch die jüngsten Reformen während der finnischen Präsidentschaft 2006 zu einem wirklich gemeinsamen Vorhaben der EU, Russlands, Norwegens und Islands. Durch die Tatsache, dass die Entscheidungsfindung nun regionalisiert wurde und dass die Kofinanzierung die finanzielle Beteiligung aller

⁵⁸⁹ Tassinari Fabrizio, A Synergy for the Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU initiative, Ceps Policy Brief 105/2006, 4

teilnehmenden Staaten mit sich bringt, erwartet sich Haukkala verstärktes Interesse an der Nördlichen Dimension.⁵⁹⁰

10.4 Die Nördliche Dimension als Modell für die Außenpolitik der Europäischen Union?

Die Nördliche Dimension war der erstmalige Versuch der Europäischen Union, Außenpolitik anstatt in bilateralen Kanälen mit einem regionalen Ansatz zu betreiben. Die jüngsten geopolitischen Entwicklungen haben das Gebiet des Schwarzen Meeres in die Aufmerksamkeit gerückt, da diese Region eine Brücke zwischen Europa und den rohstoffreichen Regionen im Nahen Osten und Zentralasien darstellt. Zudem wurde nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens die Europäische Union zu einem Anrainer des Schwarzen Meeres und ist nun unmittelbar von den Entwicklungen in der Region, in der langjährige Konfliktherde wie Transnistrien und der Südkaukasus liegen, betroffen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Europäische Union in dieser Region im Rahmen von drei sich zumindest teilweise überschneidenden Strategien engagiert ist. Es handelt sich dabei um den Prozess der Heranführung der Türkei an die EU, die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie die strategische Partnerschaft mit Russland.

Um diese Politiken zu koordinieren veröffentlichte die Kommission im April 2007 eine Mitteilung an den Rat und die Kommission mit dem Titel „Die Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit“. Diese Synergie soll eine „Ergänzung der genannten Strategien“ darstellen und ist als „flexibler Rahmen gedacht, der mehr Kohärenz und gleichzeitig eine verlässlichere Strategieplanung“⁵⁹¹ ermöglichen soll. Weiters heißt es in diesem Dokument:

⁵⁹⁰ Haukkala Hiski, The return of the Northern Dimension, http://www.upi-fia.fi/fin/julkaisut/puheenvuorot/_the_return_of_the_northern_dimension/, 19. Juni 2007

⁵⁹¹ Mitteilung der Kommission an der Rat und das europäische Parlament: Die Schwarzmeerstrategie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit“, KOM(2007) 160 endgültig, 3

„Die Kommission hat nicht die Absicht, neue Institutionen und zusätzliche Bürokratie zu schaffen. Die wichtigsten Gesprächspartner der EU werden auch künftig die Schwarzmeeraanrainerstaaten sein, und zwar sowohl im bilateralen als auch im regionalen Rahmen... Dagegen sollte die EU dafür gerüstet sein, ihre Kontakte zu den regionalen Organisationen auszubauen.“⁵⁹²

Bezüglich der Finanzierung der Synergie wird festgehalten:

„Grundsätzlich gilt das Prinzip der Mitfinanzierung. Je nach Opportunität kann die Gemeinschaft ihre finanzielle Unterstützung jedoch auch im Wege einzelstaatlicher, regionaler und grenzübergreifender Programme des ENP-Instruments, über sonstige Instrumente der Drittlandshilfe und – wenn es um die EU-Mitgliedstaaten geht – über den Europäischen Regionalentwicklungsfonds bereitstellen.“⁵⁹³

Dies erinnert an die zu Beginn der Nördlichen Dimension versprochene Flexibilität, die sich im Laufe der Zeit allerdings als erheblicher Nachteil entpuppte, da es keine zentrale Ansprechstelle für Förderungen gab und dies wiederum zur Frustration potentieller Antragsteller führte.

Nur wenige Zeilen später heißt es allerdings, dass neue Formen gemeinsamer Finanzierung angeboten werden sollen, wobei „die mit Programmen wie den Partnerschaften im Rahmen der Nördlichen Dimension gemachten Erfahrungen genutzt werden können.“⁵⁹⁴ Dies scheint darauf hin zu deuten, dass im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit im Gebiet des Schwarzen Meeres von Anfang an

⁵⁹² Mitteilung der Kommission an der Rat und das europäische Parlament: Die Schwarzmeerstrategie, 10

⁵⁹³ Mitteilung der Kommission an der Rat und das europäische Parlament: Die Schwarzmeerstrategie, 11

⁵⁹⁴ Mitteilung der Kommission an der Rat und das europäische Parlament: Die Schwarzmeerstrategie, 11

sektorielle Schwerpunkte mit entsprechenden Finanzierungsangeboten eingerichtet werden sollen.

Der Politikwissenschaftler Fabrizio Tassinari warnt in diesem Zusammenhang, Fehler der Nördlichen Dimension im Schwarzmeergebiet zu wiederholen und nennt als größte drohende Gefahren die Konzentration der Aktivitäten auf Russland, den Mangel an Finanzierung sowie Überschneidungen und mangelnde Koordination.⁵⁹⁵ Tassinari tritt in diesem Zusammenhang dafür ein, Lehren aus der Nördlichen Dimension zu ziehen und die Zusammenarbeit im Rahmen der Schwarzmeersynergie in fünf „Partnerschaften“ zu kategorisieren, die den spezifischen Bedürfnissen der Region entsprechend folgende Themen behandeln sollen, nämlich Umwelt, Energie, Transport, Innere Sicherheit sowie Demokratie.⁵⁹⁶

10.5 Customizing the Union

Finnland hat sich in der kurzen Geschichte seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union als ein engagiertes Mitglied etabliert. Dies entspricht der finnischen Einstellung, dass

„auch kleine Nationen von Bedeutung sind, dass auch kleine Nationen die Erscheinung und das Verhalten der Europäischen Union ebenso wie die Richtung, in die sich die Europäische Union bewegt, beeinflussen können.“⁵⁹⁷

Finnland, das sich schon bald nach seinem Beitritt zur Europäischen Union als weit integrationsfreudiger als die anderen skandinavischen Mitgliedstaaten der EU zeigte, ging noch einen Schritt weiter und konnte

⁵⁹⁵ Tassinari Fabrizio, A Synergy for the Black Sea Regional Cooperation, 6

⁵⁹⁶ Tassinari Fabrizio, A Synergy for the Black Sea Regional Cooperation, 14

⁵⁹⁷ Antti Vänskä, Finland and EU membership, in: Jarosław Jańczak, Tomasz R. Szymczyński, The Experiences of the 1995 Enlargement - Sweden, Finland and Austria in the European Union, Berlin 2003, 51

mit der Schaffung der Nördlichen Dimension eine EU-Politik durchsetzen, die seinen eigenen Bedürfnissen maßgeschneidert scheint.

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft war die Gründung einer Zollunion (customs union), die im Lauf ihrer Entwicklung ihre regulatorische Tätigkeit auf eine Vielzahl weiterer Politikbereiche ausdehnte. Parallel zu dieser Ausdehnung der Kompetenzen der EG/EU begannen die Mitgliedstaaten, die Durchsetzung ihrer eigenen Interessen im Rahmen von EG/EU voranzutreiben und die EG/EU auf ihre Bedürfnisse zuzuschneiden („customize“).⁵⁹⁸

Dieser Versuch der Anpassung der Europäischen Union an die nationalstaatlichen Bedürfnisse entwickelte sich nicht nur aus dem oftmals existierenden Gegensatz zwischen den Interessen der Union und denen einzelner Mitgliedstaaten, sondern auch aus der Eigendefinition der betroffenen Staaten und aus deren Sicht ihrer eigenen Position in der Welt. Sämtliche Mitgliedstaaten der Union verbinden ihre Mitgliedschaft mit ihren außenpolitischen Interessen, die ihre Beziehungen zu ehemaligen Kolonien, geographischen Nachbarn oder kulturell nahe stehenden Nationen definieren. So sehen sich etwa Mitglieder der Union als Brücke nach Lateinamerika, nach Afrika, in den Orient oder nach Osteuropa. Diese nationalen Außenpolitiken werden in der Europäischen Union fortgesetzt und die Union wird in diesem Zusammenhang als eine Fortsetzung der bisherigen nationalen Außenpolitik mit anderen Mitteln gesehen.⁵⁹⁹

Die Liste jener Fälle, in denen Mitgliedstaaten die Europäische Union zur Erfüllung nationaler Zwecke instrumentalisieren oder versuchen, diese nach nationalstaatlichen Vorstellungen zu modellieren, ist lang. So gelang es etwa Frankreich, die administrative Struktur der EU nach dem eigenen Modell zu gestalten, Großbritannien wiederum konnte 1984 einen Rabatt bei seinen Beitragszahlungen erreichen, die Mittelmeeranrainer Portugal, Spanien und Italien konnten mit dem Kohäsionsfonds auf europäischer Ebene eine Finanzierungsagentur durchsetzen, die vor allem den eigenen

⁵⁹⁸ Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, 13

⁵⁹⁹ Wolfgang Wessels, Introduction: the Northern Dimension as a Challenging Task, 20

Interessen diene, Schweden wiederum gelang es, der Europäischen Union nach eigenem Vorbild ein bürgerfreundlicheres Gesicht zu geben – diese Liste der Durchsetzung nationaler Interessen bzw. Anpassung an nationale Bedürfnisse ließe sich noch weiter fortsetzen.

Bedingt durch seine geographische Lage und die lange Außengrenze mit Russland war Finnland vor allem daran interessiert, die Europäische Union als Instrument zur Förderung von Stabilität und Sicherheit im Gebiet der Ostsee zu instrumentalisieren. Weiters ist angesichts dieser langen Grenze eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit über die Außengrenzen der EU hinweg für Finnland von besonderer Bedeutung. Diese beiden Gründe führten zu jener europapolitischen Initiative Finnlands, die in der Verabschiedung der Nördlichen Dimension als eigenständige Politik der EU kulminieren sollte.⁶⁰⁰

Neben den genannten Motiven können zwei weitere Beweggründe für das finnische Vorgehen gefunden werden: Da in der Nördlichen Dimension die Europäische Union finnische Interessen erfüllen würde, würde die Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung Finnlands wachsen. Außerdem würde sich das kleine Finnland durch eine Initiative von solchen Ausmaßen als aktiver und konstruktiver Partner in der europäischen Integration präsentieren können, was sich wiederum bei späteren Verhandlungen als nützlich erweisen könnte.⁶⁰¹

Um das „customizing“ der Europäischen Union erfolgreich durchzuführen und die EU für die Erfüllung der finnischen Bedürfnisse zu instrumentalisieren, musste die Nördliche Dimension von allen anderen Mitgliedstaaten der EU akzeptiert werden und zu einer Politik der Union werden. Mit dem Ziel, Unterstützung für die Nördliche Dimension zu finden, wurde seitens Finnlands eine reglerechte Marketingstrategie für dieses Vorhaben entwickelt. Diese Marketingstrategie wurde bereits vor der Rede von Premierminister Lipponen in Rovaniemi initiiert: Schon im Frühling 1997 hatte Lipponen in einem Artikel vorgeschlagen, die Zusammenarbeit im Norden Europas nach dem Modell des Mittelmeerraumes zu gestalten. Er nahm in dieser Frage auch Kontakt mit

⁶⁰⁰ Hanna Ojanen, How to Customize Your Union, 15

⁶⁰¹ Ebd., 15

der Europäischen Kommission auf und besprach dieses Thema auch anlässlich eines offiziellen Besuches in Moskau. Schließlich unterstrich Lipponen während einer Konferenz des Nordischen Rates in Helsinki die Bedeutung der nordischen Länder für das Zusammenwachsen der Ostseeregion. Aber nicht nur Premierminister Lipponen war in das Marketing der Initiative eingebunden, auch Staatspräsident Ahtisaari und eine Reihe von Ministern betrieben Lobbying für dieses Vorhaben.⁶⁰²

Nachdem die Initiative für die Nördliche Dimension auf die Bedürfnisse Finnlands zugeschnitten wurde, war es ein Leichtes, die finnische Öffentlichkeit von den Vorteilen der Nördlichen Dimension zu überzeugen. Schwieriger gestaltete sich jedoch die Aufgabe, anderen Mitgliedstaaten die Notwendigkeit der Nördlichen Dimension darzulegen und Irritationen dabei zu vermeiden. Hätte Finnland seine Initiative mit dem Argument, dass die bisherigen Aktivitäten der EU nicht angemessen gewesen wäre, zu lancieren versucht, wären die gesamten Bemühungen der EU im Ostseegebiet sowie ihre Vorgehensweise gegenüber Russland desavouiert worden. Zudem wären durch dieses Vorgehen die Prioritäten der einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend wahrgenommen worden, denn während das Verhältnis zu Russland für Finnland eine alltägliche Angelegenheit ist, sind andere Mitgliedstaaten der EU von dieser Frage weit weniger berührt. Zudem hätte der Eindruck erweckt werden können, dass Finnland versuche, die Union für seine eigenen Zwecke zu instrumentalisieren, während deren gemeinsame Interessen außer Acht gelassen würden.⁶⁰³

Die zweite unangebrachte Vorgehensweise wäre der Anspruch Finnlands auf die Durchführung einer gesonderten Politik für den Norden gewesen, da solche bereits von anderen Mitgliedstaaten für andere geographische Räume initiiert worden waren (etwa die transatlantische Dimension oder die Politik im Mittelmeerraum). Dies wäre insofern ein falscher Ansatz gewesen, da durch ihn ein Konkurrenzverhältnis zwischen den genannten Politiken entstehen hätte können, was wiederum nicht dem Selbstbildnis der Union entsprochen hätte, dass diese nämlich ein Forum ist um jene

⁶⁰² David Arter, *Small State Influence Within the EU*, 687

⁶⁰³ Hanna Ojanen, *How to Customize Your Union*, 16

Probleme zu lösen, die alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betreffen. Schließlich wurde von Kritikern befürchtet, dass die Regionalisierung der Europäischen Union das Fundament der Solidarität und des gemeinsamen Interesses aller Mitgliedstaaten an den Politiken der Union unterlaufen könnte – eine zu starke regionale Ausrichtung der Union könnte demnach die Einheit der Union in ihrem internationalen Auftreten unterminieren. Zudem war der geographische Umfang der Nördlichen Dimension unklar – die Frage lautete, ob diese nur die baltischen Staaten und das nordwestliche Russland abdecken oder sich bis nach Island und in die Arktis erstrecken sollte.⁶⁰⁴

Der finnische Ansatz, alle Mitgliedstaaten dazu zu bringen, die neue Politik für den Norden zu akzeptieren, beruht auf drei Faktoren:

a) *den gemeinsamen Vorteil hervorheben:* Finnland war bemüht, die in seinem Interesse stehende Nördliche Dimension als Politik darzustellen, die Auswirkungen auf die gesamte Union haben würde. Von finnischer Seite wurde immer wieder hervorgehoben, dass die Nördliche Dimension ein neues Instrument der Außenpolitik der Union darstellen und diese stärken würde. Zugleich könnte die EU durch ihre neue Politik ihre Position im Ostseeraum, der als viel versprechende Wachstumsregion gilt, ausbauen. Finnland „entnationalisierte“ mit dieser Vorgangsweise die Nördliche Dimension und verhalf in der Europäischen Union der Ansicht zum Durchbruch, dass die Nördliche Dimension im Interesse der gesamten EU lag. Sollte die Nördliche Dimension umgesetzt werden, würde dies die nordöstliche Grenze der Union stabilisieren und der EU ermöglichen, das wirtschaftliche Potential des nordwestlichen Russlands auszuschöpfen.⁶⁰⁵

Weiters wurde von finnischer Seite hervorgehoben, dass die Nördliche Dimension die Beziehungen zu Russland

⁶⁰⁴ Wolfgang Wessels, Introduction: the Northern Dimension as a Challenging Task, 18

⁶⁰⁵ David Arter, Small State Influence Within the EU, 685

intensivieren und auf eine neue Basis stellen würde. Sollte es der Union nicht gelingen, Russland in eine gesamteuropäische Politik der Stabilität einzubinden und den wirtschaftlichen Niedergang der russischen Föderation aufzuhalten, würde sich unmittelbar vor den Grenzen der erweiterten Union eine tiefgehende Trennlinie aufbauen. Als Beispiel für diese Haltung sei eine Rede des finnischen Diplomaten Peter Stenlund angeführt:

"The first postulate in the Northern dimension concept is the future Union membership of all three Baltic States and Poland. The enlargement of the Union is considered as historically necessary in order to avoid a new divide in Europe and to facilitate utilization of latent and misused potentialities of Europe.... The second postulate is that there exists no real membership perspective for the Russian Federation. As a parallel to the enlargement process the Union must in time address the reflections of enlargement on its external policies. Perhaps the most important observation to be made is the growing role of Russia as a next-door neighbour to the Union. It would be easy to misunderstand the meaning of Russia on the European stage if focusing only on the minor role of the Federation in world economy. A declining Russia would be even more an all-European concern if one considers misery as a source of threats and problems and as a gigantic misuse of European potentials. Measures must be taken in time in order to decrease the risk of a deepening socio-economic and destabilizing divide forming along the border of the enlarged Union."⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Peter Stenlund, EU's Northern Dimension: Future Perspectives, Rede anlässlich der 13. Jahresversammlung der European Finance Convention Foundation in Helsinki, 22. November 1999,

b) *auf schon existierenden und vergleichbaren Vorgehensweisen der EU aufbauen und deren Vokabular verwenden:* Finnland präsentierte die Nördliche Dimension als eine Fortsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und berief sich darauf, dass die Nördliche Dimension zusätzlichen Nutzen zu den Heranführungsstrategien für Polen und die baltischen Staaten sowie für das Verhältnis zu Russland haben würde. Die finnischen Ankündigungen waren allerdings derartig vage gehalten, dass sich die größtmögliche Zahl von Mitgliedstaaten davon angesprochen fühlte bzw. kein Mitgliedstaat konkrete Kritikpunkte finden konnte:

„By means of such convoluted verbiage it was hoped that the Northern Dimension Initiative would provide something for everybody“.⁶⁰⁷

Zudem passte sich Finnland den Vorstellungen der Kommission an, indem es die Nördliche Dimension als eine Maßnahme darstellte, die den Beitritt Polens und der baltischen Staaten fördern würde, ohne zugleich einen Rahmen für die Einbindung Russlands in die EU zu schaffen.⁶⁰⁸

c) *den finanziellen Nutzen und die erhöhte Effizienz zu unterstreichen:* der dritte Aspekt des finnischen Lobbyings fußte auf der Darstellung, dass der EU durch die Nördliche Dimension keine zusätzlichen Kosten entstehen würden. Stattdessen wurde hervorgehoben, dass die Nördliche Dimension keine

<http://presidency/finland.fi/netcomm/news/showarticle2078.html>, 20. Jänner 2004
Ähnlich argumentiert Stenlund in einer weiteren Rede: Peter Stenlund, EU's Northern Dimension – Coming Challenges for the EU, Rede vor dem Nordischen Rat in Helsinki, 1. Dezember 1999, 20. Jänner 2004

<http://presidency/finland.fi/netcomm/news/showarticle2226.html>, 20. Jänner 2004

⁶⁰⁷ David Arter, *Small State Influence Within the EU*, 685

⁶⁰⁸ Hanna Ojanen, *How to Customize Your Union*, 17

zusätzlichen Institutionen schaffen würde und die bisherigen Aktivitäten der EU durch die Nördliche Dimension gebündelt und effizienter gestaltet werden würden.⁶⁰⁹

Finnland konnte durch eine geschickte Vorgehensweise also seine Partner in der Europäischen Union davon überzeugen, dass die Nördliche Dimension für alle Beteiligten nur positive Folgen haben würde. Zugleich spielen aber auch andere Faktoren eine bedeutende Rolle: Erst die rasche Abfolge von Präsidentschaften nordeuropäischer Länder (Finnland im Herbst 1999, Schweden im Frühling 2001 und Dänemark im Herbst 2002), die zwar verschiedene und den nationalen Interessen entsprechende Schwerpunkte in die Nördliche Dimension einbrachten, aber im wesentlichen hinter der finnischen Idee standen, ermöglichte, die Nördliche Dimension auf Dauer als Politik der Europäischen Union zu verankern.⁶¹⁰

10.6 Der Einfluss von Kleinstaaten in der Europäische Union

Die Etablierung der Nördlichen Dimension stellt für die Europapolitik Finnlands zweifellos einen großen Erfolg dar. Doch welche allgemein gültigen Lehren lassen sich aus dem finnischen Beispiel ziehen? Lässt sich anhand der Nördlichen Dimension darstellen dass, anders in als der allgemeinen Annahme, die Politik der EU werde von deren großen Mitgliedstaaten bestimmt, kleine Mitgliedstaaten der EU – zumindest in bestimmten Fragen – durchaus Einfluss ausüben können? Kann innovatives Denken eines Kleinstaates das realpolitische Gewicht eines größeren Staates ausgleichen? Diese Fragen sind insofern von besonderer Bedeutung, als mit den letzten Erweiterungen vor allem mittlere und kleine Staaten der Europäischen Union beitraten und sich durch diesen Schritt das Gewicht der großen Mitgliedstaaten der EU zwangsläufig verringert hat.

⁶⁰⁹ Ebd., 17

⁶¹⁰ Vahl Marius, Models for the European Neighbourhood Policy, 3

Der finnische Forscher Pertti Joenniemi geht davon aus, dass „smarte“ kleine Staaten unter gewissen Umständen bei der Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber größeren Staaten die Oberhand behalten können. Die von den kleinen Staaten vertretenen Vorhaben müssten demnach innovativ sein und das Vorhaben muss dermaßen präsentiert werden, als sei seine Umsetzung im Interesse der gesamten Europäischen Union. Weiters sollten sie sich im Fall des Konfliktes zwischen größeren Staaten als „ehrlicher Makler“ zwischen diesen darstellen und sie sollten bereits vor der Lancierung ihres Vorhabens Allianzen mit interessierten Staaten geknüpft haben.⁶¹¹

Die Chancen eines Versuches, die Union erfolgreich den nationalen Bedürfnissen eines kleinen Mitgliedstaates anzupassen, hängen von mehreren Faktoren ab:

- Der Zeitpunkt, zu dem die Initiative lanciert wird: Finnland brachte den Vorschlag zur Verabschiedung einer Nördlichen Dimension zu einem für seine Bedürfnisse idealen Zeitpunkt ins Spiel, an dem die Erweiterung der Europäischen Union zwar bereits bevorstand und Interesse an der Zusammenarbeit mit Ost- bzw. Nordosteuropa jenseits der Grenzen der Beitrittskandidaten erweckte, aber noch nicht zu viele konkrete Schritte forderte und dadurch Mittel und Personal der Kommission band. Angesichts der demographischen Entwicklung erschien es nicht ausgeschlossen, dass nach der Erweiterung der EU deren Mittelmeerpolitik neuerlich zu Lasten des Nordens an Bedeutung gewinnen würde.
- Ereignisse innerhalb der Europäischen Union: Die bevorstehende Erweiterung der Union sowie die Fortschritte auf dem Gebiet der Wirtschafts- und

⁶¹¹ Pertti Joenniemi, From Small to Smart: Reflections on the Concept of Small States, zitiert bei David Arter, Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative", Journal of Common Market Studies, Vol 38, No. 5, 679

Währungsunion verursachten an verschiedenen Stellen einen gewissen integrationspolitischen Enthusiasmus, der mit neuen Projekten und Vorhaben am Leben erhalten werden sollte. Eine Vielzahl von integrationsfreundlichen politischen Akteuren sah dazu die Möglichkeit, mit Vorhaben wie der Nördlichen Dimension dem großen Ziel einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union näher zu kommen. Unter diesem Aspekt wäre die Nördliche Dimension nicht der erste Versuch, durch Fortschritte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union die innere Entwicklung der Union voranzutreiben, denn auch die Mittelmeerpolitik der EU kann in diesem Zusammenhang gesehen werden.⁶¹²

- Ereignisse außerhalb der Europäischen Union: In diesem Zusammenhang gestaltete sich die Durchsetzung der Nördlichen Dimension besonders schwierig, da die wirtschaftliche Krise des Jahres 1998 in Russland gegen die Idee der Nördlichen Dimension arbeitete. Die Frage nach der Verwendung von finanziellen Hilfen und Krediten sowie die mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit von russischer Seite ließen auf Seiten der EU allgemeine Zweifel an der Fähigkeit sowie am Willen Russlands zur Kooperation entstehen.
- Einbindung aller Akteure: Die Einladung an alle relevanten Akteure (Mitgliedstaaten und Organe der EU sowie Staaten außerhalb der EU) zur Formulierung der Initiative trug dazu bei, all diese Parteien zu verpflichten, auch zur Umsetzung der gemachten Vorschläge beizutragen.

⁶¹² zur Frage des Einflusses der Mittelmeerpolitik auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU siehe Ricardo Gomez, The EU's Mediterranean policy: common foreign policy by the back door, in: John Peterson, Helene Sjursen, A Common Foreign Policy for Europe?, London 1998, 133 - 151

Die Nördliche Dimension als Beispiel für eine Anpassung der Europäischen Union an nationale Bedürfnisse zeigt, dass „Customizing“ paradoxerweise dann am besten funktioniert, wenn das ursprüngliche Vorhaben wiederum von anderen Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Bedürfnissen modifiziert und für neue Initiativen verwendet wird – sei es, um die gleiche Aufmerksamkeit für die eigenen nationalen Anliegen zu gewinnen oder um nationale Politiken durchzusetzen.⁶¹³

Im konkreten Beispiel der Nördlichen Dimension war es also besonders wichtig, Schweden und Dänemark trotz ihrer anfänglichen Bedenken möglichst weit in die Initiative einzubinden. Nachdem den nördlichen Mitgliedstaaten die spezifischen Bedürfnisse der Region am besten bekannt sind, könnten sie auch am besten konkrete Schritte zu deren Befriedigung beitragen. Die Organe der Europäischen Union, die eher mit der Ausarbeitung allgemeiner Richtlinien und Strategien beschäftigt sind, erscheinen in diesem Zusammenhang nicht unbedingt als die am besten geeigneten Akteure in der Umsetzung konkreter Maßnahmen.⁶¹⁴

Eine andere Interpretation der Frage, wie Finnland die weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Kommission von der Notwendigkeit der Nördlichen Dimension überzeugen konnte, vertritt der norwegische Politikwissenschaftler Børge Romsloe. Romsloe kritisiert die Interpretationen von Ojanen und Arter⁶¹⁵, die seiner Meinung nach zu sehr dem realistischen Bild internationaler Beziehungen entsprechen. Demnach habe gemäß der Darstellung von Ojanen und Arter Finnland die weiteren Akteure durch Verhandlungen („bargaining“) von der Notwendigkeit der Nördlichen Dimension überzeugt und in diesen den

⁶¹³ Hanna Ojanen, *How to Customize Your Union*, 23

⁶¹⁴ Tomas Forsberg, Hanna Ojanen, *Finland's New Policy: Using the EU for Stability in the North*, in: Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta, Wolfgang Wessels, *The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension*, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000, 124

⁶¹⁵ Hanna Ojanen, *How to Customize Your Union*, bzw. David Arter, *Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative*, *Journal of Common Market Studies*, Vol 38, No. 5

Anschein erweckt, dass auch sie selbst von dieser Initiative in unterschiedlicher Hinsicht profitieren würden. Romsloe hingegen geht davon aus, dass Finnland ein allgemeines Verständnis für die Notwendigkeit der Nördlichen Dimension schaffen konnte („a mutual understanding of the initiative“) und dass alle Akteure außer Finnland der Nördliche Dimension aus Überzeugung, nicht aber aus Gewinnstreben zustimmten.

Romsloe stellt in diesem Zusammenhang den „intergouvernementalen“ und den „deliberativen“ Verhandlungsstil gegenüber. Im ersten zielt der betreffende Staat auf die Durchsetzung seiner Vorstellungen ab und ist bereit, dafür Kompromisse einzugehen. Bei dieser Methode sind große Staaten gegenüber den kleinen im Vorteil, da sie über größere Druckmittel verfügen. Dennoch wird sich auch ein großer Staat bis zu einem gewissen Grad kompromissbereit zeigen müssen, was wiederum mit sich bringt, dass keiner der Beteiligten ein völlig zufriedenstellendes Ergebnis erreichen kann.

Im deliberativen Verhandlungsstil wiederum soll durch die Kraft der Überzeugung Einvernehmen zwischen den beteiligten Parteien hergestellt werden. Nachdem in diesem Zusammenhang lediglich die Wirkungskraft der Argumente zählt, haben auch kleine Staaten vergleichsweise großen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Im Idealfall zeigen sich die Verhandlungspartner einsichtig und akzeptieren die Argumentation des Einbringenden, der wiederum seine Vorstellungen vollständig umsetzen kann. Zugleich fühlen sich die weiteren Beteiligten nicht als Verlierer, weil sie die Argumente des Ideenlieferanten übernommen haben.⁶¹⁶

Nach Romsloes Interpretation äußerten weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten der EU ursprünglich sonderliches Interesse an der Nördlichen Dimension. Dementsprechend musste Finnland versuchen, seine Partner von der Notwendigkeit des Vorhabens zu überzeugen. Die wenig präzise Formulierung der Initiative führte zumindest dazu, dass sich weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten gegen die Initiative

⁶¹⁶ Børge Romsloe, Finland and the case of a Northern Dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing?, ARENA Working Paper 31, Dezember 2005, 13

aussprachen. In einem positiven Sinn akzeptierten damit sowohl die Kommission als auch die weiteren Mitgliedstaaten, dass die Europäische Union – vor allem im Hinblick auf deren Beziehungen zu Russland - eine koordinierte Vorgehensweise an der nordöstlichen Grenze brauche.⁶¹⁷ In diesem Zusammenhang zitiert Romsloe einen ungenannt bleibenden finnischen Diplomaten:

„Finland did not come to the capitals with already made policy-concepts, but it was based on a dialogue and a mutual interest, so that the actors were not only the Commission, but also 15 member states and 7 partner countries. That is why the concept appears as an unclear mixture of different angles and interests and it was very important that everybody could agree upon the ideas of the concept... The idea was that every country in the EU must see this as an important concept for the whole Union, not only for Finland as a neighbouring country to Russia, but for the whole Union.“⁶¹⁸

Nach der Argumentation von Romsloe wurde die Nördliche Dimension demnach von der Kommission und den weiteren Akteuren deswegen akzeptiert, weil diese von der Notwendigkeit der Initiative überzeugt waren. Es bleibt aber fraglich, ob im realen politischen Leben das Eingehen auf Argumente einer anderen Partei immer als Vorteil gewertet werden kann – leidlich bekannt ist die Tatsache, dass sich Politiker im Kampf um Wählerstimmen gerne als Wahrer nationaler Interessen präsentieren. Dementsprechend ist zu hinterfragen, ob der von Romsloe vertretene idealistische Ansatz von Verhandlungsführung der Realität entspricht.

⁶¹⁷ Børge Romsloe, Finland and the case of a Northern Dimension for the EU, 20

⁶¹⁸ zitiert bei Børge Romsloe, Finland and the case of a Northern Dimension for the EU, 20

10.7 Fazit

Elf Jahre nach der Rede des finnischen Ministerpräsidenten Lipponen, die als Anfangsdatum der Nördlichen Dimension gilt, kann diese als ein innovativer Versuch einer Neuorientierung der Regional- und Außenpolitik der Europäischen Union gesehen werden, die allerdings nicht jene Ergebnisse brachte, die möglich gewesen wären.

Die Nördliche Dimension steht in diesem Zusammenhang für einen Ansatz, mit dem sich die Europäische Union ursprünglich nach außen wendete und sich für die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern öffnete. Diese Öffnung wurde allerdings durch zwei Faktoren beschränkt: Zum einen gestaltete sich die Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension wegen bürokratischer Hindernisse als weniger effizient als erwartet, zum anderen wurde die Öffnung durch die im Schengener System vorgesehene Abschottung nach außen konterkariert.

Die Initiative, die zur Einrichtung der Nördlichen Dimension führte, hat rund um die Jahrtausendwende für reges öffentliches Interesse gesorgt und sogar die Entstehung neuer politikwissenschaftlicher Thesen gefördert: In einem dieser Ansätze überwand die EU die Moderne und wurde zu einem postmodernen Subjekt, in einem anderen wurde die Europäische Union als neomittelalterlich bezeichnet. Die hohen Erwartungen aus der Anfangsphase der Nördlichen Dimension konnten allerdings nicht erfüllt werden und so schwand mit zunehmender Dauer und durch den Mangel an konkreten Ergebnissen das Interesse an dieser Initiative.

Offen bleiben zwei Fragen: Kann die Nördliche Dimension als Modell für die Außenbeziehungen der Europäischen Union in anderen Regionen – vor allem an den Randmeeren der EU – gelten? Wie wird sich die Nördliche Dimension nach der Erweiterung der EU und der Einrichtung der vier Gemeinsamen Räume zwischen Russland und der Europäischen Union entwickeln?

Betreffend die erste Frage muss auf die Spezifika des Ostseeraumes verwiesen werden. Nach dem Zerfall der Sowjetunion waren die

Europäische Union bzw. jene jungen Demokratien, die sich um Integration in die EU bemühten und daher eng mit dieser zusammenarbeiteten, sowie Russland die einzigen Akteure in der Region. Allen beteiligten Staaten war eine funktionierende Verwaltung und eine im Wachsen begriffene Wirtschaft gemeinsam, zudem gab es in der gesamten Region keine bewaffneten Konflikte.

Im Falle des Mittelmeeres steht die Europäischen Union jedoch einer ganzen Reihe von Partnerländern gegenüber, die keine Perspektive auf Mitgliedschaft in der EU haben. Zudem müssen in der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum die seit Jahrzehnten andauernden Konflikte in dieser Region sowie die grundlegenden kulturellen Unterschiede in Betracht gezogen werden. Auch die politische Situation rund um das Schwarze Meer ist gänzlich anders gelagert als im Ostseeraum. Mehrere Konfliktzonen grenzen direkt an das Schwarze Meer, zudem dominiert die Frage der Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union die regionale Zusammenarbeit. Es ist also zu bezweifeln, ob die Nördliche Dimension in diesen beiden Regionen als konkretes Vorbild dienen kann.

Vielmehr können aus den Erfahrungen der Nördlichen Dimension für die Außenbeziehungen der Europäischen Union Lehren gezogen werden, wie Vorhaben tunlichst nicht geplant und umgesetzt werden sollen. Vor allem das Fehlen einer einheitlichen Finanzierung für Projekte der Nördlichen Dimension wurde oft bemängelt. In inhaltlicher Hinsicht wird die Zusammenarbeit in Fragen des Umweltschutzes als beispielhaft erwähnt, allerdings ist hier anzumerken, dass die Northern Dimension Environmental Partnership als einziger Teilbereich der Zusammenarbeit ein klar definiertes Budget hatte und wohl deswegen eigenständig und erfolgreich arbeiten konnte.

Was die Frage nach der weiteren Entwicklung der Nördlichen Dimension betrifft, so ist eine gewisse Skepsis angebracht. Zu Beginn der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland in der Nördlichen Dimension war Russland von den Umwälzungen der Jahre zuvor gezeichnet, sowohl das politische System wie auch die Wirtschaft befanden sich in einem tiefgehenden Umbruch. Spätestens mit der Wahl von Wladimir Putin zum russischen Präsidenten, dessen Reformen des

politischen Systems, das in der Konzentration der Macht beim Präsidenten mündete und dem starken Anstieg der Rohstoffpreise, der für einen regelrechten Boom in der russischen Wirtschaft sorgte, hat sich das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und Russland grundlegend geändert. War die Nördliche Dimension ursprünglich für Russland und seine Regionen eine willkommene Möglichkeit der Zusammenarbeit, um Know How und finanzielle Unterstützung zu bekommen, so tritt Russland in den internationalen Beziehungen nun gänzlich anders auf als noch vor ein paar Jahren und scheint der Nördlichen Dimension nun weniger Bedeutung beizumessen.

Nach der Einrichtung der vier Gemeinsamen Räume zwischen der Europäische Union und Russland ist zu befürchten, dass diese die Nördliche Dimension überlagern und jene dadurch an Bedeutung verlieren wird. Zudem scheint die aktuelle russische Regierung die einzelnen Regionen wieder stärker an die Zentralregierung zu binden, was deren Spielraum in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einschränkt.

Als Fazit der Geschichte und der Leistungen der Nördlichen Dimension bietet sich die Aussage eines finnischen Mitglieds des Europäischen Parlaments an:

“It is a brilliant instrument which has unfortunately suffered - after the founding hype - lack of coherence and interest.”

Literatur

1995-1999: Objective 6 Areas with a very low population density, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/guide/gui14_en.htm, 16. Februar 2004

2005 Annual Progress Report on the Implementation of the Northern Dimension Action Plan, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/sec_2006_729_en.pdf, 18. Februar 2007

A Charter of Partnership Among the United States of America and the Republic of Estonia, Republic of Latvia, and Republic of Lithuania, <http://estonia.usembassy.gov/charter.php>, 3. Jänner 2006

A Year of Renewal – The Nordic Council and Nordic Council of Ministers 2005, Kopenhagen 2006

Aalto, Pami, The European Union's „Wider Northern Europe“ and Estonia, in: Estonian Foreign Policy Yearbook 2004, Tallinn 2004

About BASREC, <http://www.cbss.st/basrec/dbaFile2000.html>, 20. Februar 2007

Action Plan, Development Strategy of the Euregio Saule 2004 – 2010, www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

Agreement on establishing the Euregio Saule, www.eureg-saule.jrp.lv/, 22. November 2006

Agreement on Partnership and Cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf, 28. September 2006

Aktionsplan der Europäischen Union für ein gemeinsames Vorgehen zugunsten der Russischen Föderation bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 106, 13. April 2000

Aktionsplan für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000 – 2003, Dok. des Rates 9401/00, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/ndap/06_00_en.pdf, 8. Februar 2007

Alexandrov, Oleg B., The Role of the Republic of Karelia in Russia's Foreign and Security Policy, Working Paper No. 5 des Center for Security Studies and Conflict Research der ETH Zürich, Zürich 2001

Amtsblatt L375 vom 23.12.1989

An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic21, http://www.baltic21.org/attachments/b21_main_report__no._1_98___english.pdf, 20. September 2006

Analysis of Situation, in: Development Strategy of the Euroregion Saule 2004 – 2010, www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

Antola, Esko, From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990s, in: Northern Dimension – The Yearbook of Finnish Foreign Policy 1999, Helsinki 1999

Archer, Clive, Aspects of Soft Security, <http://www.bd.lst.se/dimensionen/rapport/1.pdf>, 28. Juli 2005

Archer, Clive, The Northern Dimension as a soft-soft option for the Baltic States' Security, in: Ojanen, Hanna (Hrsg.), The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no.12, Helsinki – Berlin 2001

Arter, David, Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative", Journal of Common Market Studies, Vol 38, No. 5

Auffermann, Burkhard, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges, in: Zeitgeschichte 26 (1999)

Baltic Maritime Outlook 2006 - Goods flows and maritime infrastructure in the Baltic Sea Region, Studie des Institute of Shipping Analysis Göteborg und des Centre for Maritime Studies Turku, <http://www.sjofartsverket.se/pages/9136/Baltic%20Maritime%20Outlook%202006.pdf>, 14. März 2007

Baltic Sea Region INTERREG III B Neighbourhood Programme, <http://www.spatial.baltic.net/programme.html>, Abschnitt Approved Projects, 21. September 2006
Barents Regional Council, <http://www.beac.st/default.asp?id=132>, o.S.

BASREC – Baltic Sea Region Energy Co-operation, <http://www.cbss.st/basrec/dbaFile2000.html>, 7. Dezember 2005

Berzins, Indulis, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 9. April 2001,

<http://www.mfa.gov.lv/e/?id=46&page=446&printer=on>, 8. März 2004

Blad, Lars, Ready to Tackle Health Issues in the Region, Baltinfo no. 69, December 2004

Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti, The Identity of Kaliningrad: Russian, European or a Third Space, in: Tassinari, Fabrizio, The Baltic Sea Region in the European Union: Reflections on Identity, Soft-Security and Marginality, Danzig-Berlin 2003

Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti, Geostrategies of the European Neighbourhood Policy, Danish Institute for international Studies Paper no 2007/09

Browning, Christopher S., A Multi-Dimensional Approach to Regional Cooperation: The United States and the Northern Europe Initiative, COPRI Working Paper 15/2000

Browning, Christopher S., Competing or Complementary Policies? Understanding the Relationship between the NEI and NDI, COPRI Working Paper 8/2002

Browning, Christopher S., The Construction of Europe in the Northern Dimension, COPRI Working Paper 39, 2001

CBSS Commissioner on Democratic Development (1994-2003), <http://www.cbss.st/history/accomplished/commissioner/>

Certain Aspects of Ensuring Security of Kaliningrad Region, Analysis of the Analytical Board of the Federal Assembly State Duma Apparatus, May 25, 2001, <http://www.mid.ru>, 7. 3. 2002

Chairman's Conclusions, Baltic Sea States Summit, Kolding, 12-13 April 2000, <http://www.cbss.st/summits/kolding2000/dbaFile541.html>, 7. Dezember 2005

Chairmans' Conclusions des vierten Gipfels des Rates der Ostseestaaten, <http://www.cbss.st/summits/stpetersburg2002/>, 7. Dezember 2005

Commission Regulation (EC) 2760/98 of 18 December 1998 concerning the implementation of a programme for cross-border cooperation in the framework of the PHARE programme

Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414CFSP), http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf, 29. September 2006

Communication from the Commission „A Northern Dimension for the Policies of the Union“, COM/98/0589 Final

Communication from the Commission Strengthening the Northern Dimension of European Energy Policy, COM/99/0548/final

Communication from the Commission to the Council: Kaliningrad: Transit, COM(2002) 510 final

Conley, Heather, Building on Success: The Enhanced Partnership in Northern Europe, Rede der stellvertretenden Ministerin für europäische und euroasiatische Angelegenheiten Heather Conley am 15. Oktober 2003 in Washington, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/25286.htm>, 30. Dezember 2005

Conley, Heather, The Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Rede der stellvertretenden Ministerin für europäische und euroasiatische Angelegenheiten Heather Conley am 21. April 2004 in Washington, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/31684.htm>, 30. Dezember 2005

Contributions towards a Northern Dimension Action Plan 2004 – 2006, http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/contributionsfinal.pdf, 18. September 2006

Cooperation in Northern Russia, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006, o.S.

Cooperative Security, <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/c10610.htm>, 30. Dezember 2005

Council of the Baltic Sea States' survey on the Northern Dimension beyond 2006, http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/cbsssurveyonthe ndbeyond2006finalweb.pdf, 21. September 2006

Cronberg, Tarja, Europe-Making in Action: Euregio Karelia and the Construction of EU-Russian Partnership, Papers from a think-tank seminar on The Future of the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension of Europe, organized in Björkliden, Lapland, Sweden on June 14-17, 2001, <http://www.bd.lst.se/dimensionen/rapport/index.htm>, 22.10.2003

Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport network

Declaration concerning the Establishment of a Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing, adopted at the Ministerial Meeting in Oslo on 27 October 2003, www.ndphs.org/getfile.php/130840.771/Final+Declaration.doc%22, 14. März 2007

Deklaration vom 11. Jänner 2003 anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Barents Euro-Arktischen Rates,
<http://www.beac.st/default.asp?id=3558>, 8. Dezember 2005

Der Nord-Westliche Föderationsbezirk der Russischen Föderation, Publikation der Verwaltung des bevollmächtigten Vertreters des Präsidenten der Russischen Föderation im Nord-Westlichen Föderationsbezirk, o.A.

Doktrin für die Entwicklung des Nordwestens von Russland, <http://eng.csr-nw.ru/content/library/default.asp?shmode=10&ids=58&ida=902>, 21. November 2006

Economic development of the Republic of Karelia in 2004, Foreign Economic Activity,
http://www.gov.karelia.ru/gov/Info/2004/eco_ex04_e.html, 5. Jänner 2006

Entschließung des Europäischen Parlaments zur Zukunft der Nördlichen Dimension, P6_TA(2005)0430, 18. Februar 2007

Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections, 2004 Update, www.unaids.orf, 23. Oktober 2004

Erklärung zur Einrichtung des Arktischen Rates, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/190/>, 29. Dezember 2005

Establishing a University of the Arctic and a Canadian Circumpolar Policy Research Network, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006

EU-Canada cooperation on northern issues: progress report, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum06_01/north.htm, 5. Jänner 2006

EU-Canada Partnership Agenda, verabschiedet anlässlich des Gipfels zwischen der Europäischen Union und Kanada am 18. März in Ottawa, http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/sum03_04/partnership_en.pdf, 5. Jänner 2006

EuroFaculty Kaliningrad: Experimentarium for Reform of Higher Education in the Russian Federation? In: Baltinfo 57/2003

Fact Sheet Nordic Council of Ministers,
http://www.norden.org/faktab/uk/nmr_generel.pdf, 28. Dezember 2005

Fairlie, Lyndelle D., Kaliningrad Borders in Regional Context, in: Fairlie, Lyndelle D. und Sergounin, Alexander, Are Borders Barriers? EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad, Ulkopoliittinen instituutti and Institut für Europäische Politik Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Working Paper 13, Helsinki 2001

Fairlie, Lyndelle D., Will the EU Use the Northern Dimension to Solve Its Kaliningrad Dilemma?, in: Northern Dimension 2000. The Yearbook of Finnish Foreign Policy, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki 2000

Fedorov, Gennady M., Kaliningrad Alternatives Today, Discussion Paper C 80, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2000

Finland and Membership in the EC. A Report by the Council of State to the Parliament, zitiert in: Antola, Esko, From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990s, in: Northern Dimension – The Yearbook of the Finnish Foreign Policy 1999, Helsinki 1999

First issue of the TACIS project “Euregio Karelia as a tool for civil society” Information Bulletin,
http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2001/0518_01_a_e.html, 22. Oktober 2003

Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension, Helsinki, 11-12 November 1999, Conclusions of the Chair,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/conf/formin1/index.htm, 20. September 2006

Forsberg, Tomas und Ojanen, Hanna, Finland's New Policy: Using the EU for Stability in the North, in: Bonvicini, Gianni, Vaahtoranta, Tapani, Wessels, Wolfgang, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000

Framework of Funding,
<http://www.euregiokarelia.fi/EN/programme/funding.php>, 22. November 2006

Full report on Northern Dimension Policies, vorgelegt am 12. Juni 2001,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/full_report.pdf, 9. Februar 2007

Future direction of the energy dialogue between the European Union and the Russian Federation, Joint Statement by Mr G. Verhofstadt, President of the European Council, assisted by Mr J. Solana, Secretary-General of the Council/High Representative for EU Common Foreign and Security Policy, Mr R. Prodi, President of the Commission of the European Communities and Mr V.V. Putin, President of the Russian Federation,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm, 21. Februar 2007

Gänzle, Stefan und Hubel, Helmut, The Council of Baltic Sea States and the EU: Dealing with soft Security Risks in an European Subregion, in:

Hubel, Helmut (Hrsg.), EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002

Gänzle, Stefan und Kungla, Tarvo, Illegal Migration and Transnational Organized Crime: Factors of Instability in the Baltic States?, in: Moroff, Holger (Hrsg.), European Soft Security Policies: The Northern Dimension, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, No. 17

Geschäftsordnung des Arktischen Rates, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/192/>, 29. Dezember 2005

Gomez, Ricardo, The EU's Mediterranean policy: common foreign policy by the back door, in: John Peterson, Helene Sjursen, A Common Foreign Policy for Europe?, London 1998

Guidelines for a new Action Plan, Presidency Conclusions on the Future of the Northern Dimension Policies of the European Union, 21 October 2002, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines02.pdf, 8. Februar 2007

Guidelines for the Development of a political declaration and a policy framework document for the Northern Dimension policy from 2007, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines05.pdf, 14. Februar 2007

Haglund, Anne, The Northern Dimension and the Nordic States: Three Presidencies under Scrutiny, <http://www.manchester.ac.uk/jeanmonnet/posters/tallinn/haglund.doc>, 18. Dezember 2006

Haukkala, Hiski, Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North, UPI Working Paper 32 (2001)

Haukkala, Hiski, The return of the Northern Dimension, http://www.upi-fiia.fi/fin/julkaisut/puheenvuorot/_the_return_of_the_northern_dimension/, 19. Juni 2007

Hentilä, Seppo, Von der Erringung der Selbständigkeit bis zum Fortsetzungskrieg 1917-1944, in: Jussila, Osmo, Hentilä Seppo und Nevakivi, Jukka, Vom Großfürstentum zur Europäischen Union: Politische Geschichte Finnlands seit 1809, Berlin 1999

Heurlin, Bertel und Zepernick, David M., Denmark and EU's Eastern Enlargement, in: Hubel, Helmut, EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002

Hoff, Magdalene, Timmermann, Heinz, Kaliningrad (Königsberg): Eine russische Enklave in der baltischen Region. Stand und Perspektiven aus

europäischer Sicht, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 17 – 1993, Köln 1993

How was the NDEP formed?,
<http://www.ndep.org/home.asp?type=nh&pageid=5#how>, 18. November 2004

Ignatavicius, Evaldas, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 9. April 2001, <http://www.lt-mission-eu.be/press/20010409Stetement.html>, 2. April 2004

INTERREG III A - Finland / Sweden / Norway / Russia,
http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=FI&gv_reg=ALL&gv_PGM=2000CB160PC021&LAN=5, o.S., 18. Februar 2007

Investment Climate, Homepage der Regionalen Verwaltung Kaliningrads,
http://www.gov.kaliningrad.ru/en_invest.php3, 3. April 2002

Ivanov, Igor, Interview mit Kaliningradskaya Pravda vom 7. März 2001,
<http://www.ln.mid.ru>, 8. März 2002

Ivanov, Igor, Rede anlässlich eines Treffens mit der Führung der Region Kaliningrad, 8. März 2001, <http://ln.mid.ru>, 8. April 2002

Jahn, Detlef, Pesonen, Pertti, Slaatta, Tore, Åberg, Leif, The Actors and the Campaigns, in: Jenssen, Anders Todal, Pesonen, Pertti, Gilljam, Mikael, To Join or not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union, Oslo 1998

Jakobson, Max, Finnland im neuen Europa, Berlin 1999

Jauhiainen, Jussi S., A Geopolitical View of the Baltic Sea Region, Hiski Haukala (Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working Paper No. 4, Jean Monnet Unit, University of Turku

Joenniemi, Pertti und Lehti, Marko, On the encounter between the Nordic and the Northern: torn apart but meeting again, COPRI Working Paper 36/2001

Joenniemi, Pertti und Sergounin, Alexander, Russia and the EU's Northern Dimension, <http://www.isanet.org/archive/pj.html>, 6. Dezember 2006

Joenniemi, Pertti, Fairlie, Lyndelle D. und Dewar, Stephen, The Kaliningrad Puzzle, Veröffentlichung des Baltic Institute of Sweden und des Åland Islands Peace Institute, Karlskrona/Mariehamn 2000

Joenniemi, Pertti, Finland in the new Europe: A Herderian or Hegelian Project?, in: Lene Hansne, Ole Waever, European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic States, London, 2002

Joenniemi, Pertti, From Small to Smart: Reflections on the Concept of Small States, zitiert bei Arter, David, Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative", Journal of Common Market Studies, Vol 38, No. 5

Joenniemi, Pertti, Kaliningrad: a Pilot Region in the Russia/EU Relations?, in: Hanna Ojanen (Hrsg.), The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Ulkopoliittinen instituutti and Institut für Europäische Politik Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Working Paper 12, Helsinki 2001

Joenniemi, Pertti, The European Union and Border Conflicts: The EU and Russia's North,
www.euborderconf.bham.ac.uk/publications/PerttiBISA2.pdf, 14. Februar 2007

Joenniemi, Pertti, The North Strikes Back: On the Return of a Master Signifier, Paper from a think-tank seminar on The Future of the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension of Europe, organized in Björkliden, Lapland, Sweden on June 14-17, 2001
<http://www.bd.lst.se/dimensionen/rapport/joenniemi.pdf>, 7. August 2003

Joint Communiqué of the 9th BEAC Foreign Ministers Meeting in Umea, 2-3 October 2003, <http://www.beac.st/default.asp?id=457>, 20. September 2006

Joint Declaration of the President of the European Council, Mr J. CHIRAC, assisted by the Secretary-General of the Council/High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the EU, Mr J. SOLANA, of the President of the Commission of the European Communities, Mr R. PRODI, and of the President of the Russian Federation, Mr V.V. Putin,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm, 21. Februar 2007

Joint Press Release on the IV Northern Dimension Ministerial Meeting held in Brussels on 21 November 2005,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/press_release_05.pdf, 8. Februar 2007

Joint Statement by the European Union and the United States on Northern Europe,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/summit_wash_12_99/north_eur.htm, 5. Jänner 2006

Joint Statement EU-Russia Summit, St. Petersburg 31 May 2003,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm, 29. September 2006

Joint Statement of the 7th BEAC Foreign Ministers Meeting in Oulu, 14-15 March 2000; Joint Communiqué of the 8th BEAC Foreign Ministers Meeting in Murmansk, 14-15 March 2001, beide auf <http://www.beac.st/default.asp?id=457>, 20. September 2006

Kaitila, Ville, The Economic significance of EU membership for Finland, www.virtual.finland.fi/finfo/english/eu_indic.html, 20. Februar 2004

Kaliningrad Region – Environment, http://www.gov.kaliningrad.Russland/en_region.php3, 3. April 2002

Kaliningrad region is the Special Economic Zone, Homepage der regionalen Verwaltung Kaliningrads, http://www.gov.kaliningrad.ru/en_sez.php3, 3. April 2002

Khlopetsky, Anatoly, Kaliningrad as a Special Economic Zone, in: Kaliningrad – Isolation or Co-operation, the Finnish Committee for European Security, Helsinki, 2001

Knudsen, Olav F., The Northern Security Agenda: An Overall Perspective, in: Bonvicini, Gianni, Vaahtoranta, Tapani, Wessels, Wolfgang, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000
Kola Nuclear Power Plant, Fact Sheet no.3, <http://www.bellona.no>, 22. Oktober 2004

Kononenko, Vadim, What's New About Today's EU-Russian Border?, UPI Working Paper 50(2004),

Kopenhagener Deklaration des ersten Ministerrates des Rates der Ostseestaaten, <http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile751.html>, 7. Dezember 2005

Koskinen, Johannes, Rede des finnischen Justizministers anlässlich des Ministertreffens des Arktischen Rates in Barrow, 12./13. Oktober 2000, <http://www.arctic-council.org/en/main/infopage/28/>, 29. Dezember 2005

Kronfeld-Goharani, Ulrike und Neuneck, Götz, Umweltpolitikgeschichte; in: Günter Altner et al, Jahrbuch Ökologie 2002, München 2001

Lehti, Marko, Competing or Complementary Images: The North and the Baltic World from the Historical Perspective, in: Haukkala, Hiski, Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Turku 1999

Leningrad Power Station, Fact Sheet no. 52, <http://www.bellona.no>, 22. Oktober 2004

Liikanen, Ilkka, Euregio Karelia: A Model for Cross-Border Cooperation with Russia?, in: Russian Regional Perspectives Journal Volume 1 Issue 3
Lipponen, Paavo, Finland is the EU's Little Giant, in: The Yearbook of Finnish Foreign Policy 2004

Lipponen, Paavo, The European Union needs a policy for the Northern Dimension, Rede anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997

Liutho, Kari, Kaliningrad after the EU enlargement but before the legislative change concerning its special economic zone, in: Kaliningrad 2020. Its future competitiveness and role in the Baltic Sea economic region, http://www.tukkk.fi/pei/verkkojulkaisut/Liutho_72005.pdf, 18. Februar 2007

Luif, Paul, On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union, Wien 1995

Majander, Mikko, The paradoxes of Finlandization, in: Northern Dimensions - The Yearbook of Finnish Foreign Policy 1999

Meier, Christian, Regionale Kooperation in Mittel- und Osteuropa: Bestimmungsfaktoren, Modelle, Perspektiven, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 2000

Mitteilung der Kommission "Umweltzusammenarbeit EU-Russland", KOM(2001) 772 endgültig

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Unterstützung der Kommission für die nukleare Sicherheit in den Neuen Unabhängigen Staaten und den mittel- und osteuropäischen Ländern, KOM(2000) 493

Mitteilung der Kommission an den Rat: die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, KOM(2001) 26

Mitteilung der Kommission an der Rat und das europäische Parlament: Die Schwarzmeerstrategie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit", KOM(2007) 160 endgültig

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaat vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums, K(2000) 1101 – DE

Mommsen, Margareta, Das politische System Russlands, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004

Moroff, Holger, Introduction, in: Moroff, Holger (Hrsg.), European Soft Security Policies: The Northern Dimension, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, no. 17, Helsinki – Berlin 2002

Moroff, Holger, The EU's Northern Soft Security Policy: Emergence and Effectiveness, in Moroff, Holger (Hrsg.), European Soft Security Policies: The Northern Dimension, Programme of the Northern Dimension of the CFSP, No. 17

Multilateral Nuclear Environment Programme in the Russian Federation, <http://www.dgap.org/Publikationen/Veranstaltungen/2004/MNEPR-Framework%20Agreement.html>, 28. Juli 2005

NDEP News,
<http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%201.pdf>,
19. November 2004

NDEP News, Juli 2003,
<http://www.ndep.org/files/uploaded/NDEP%20News%20issue%202.pdf>,
19. November 2004

Neljas, Aap, Estonian View on the Northern Dimension, <http://www.manchester.ac.uk/jeanmonnet/posters/tallinn/neljas.doc>, 12. Dezember 2006

Nordic co-operation through two organisations: the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers, <http://www.norden.org/web/3-1-raad/uk/index.asp?lang=6>, 22. September 2006

Nordic Council – the Nordic Community, Fact Sheet des Nordischen Rates, http://www.norden.org/faktab/uk/nr_generel.pdf, 28. Dezember 2005

Northern Dimension - Action Plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000-2003 verabschiedet auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Feira, 20. Juni 2000

Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec04c_ndp-en.asp, 5. Jänner 2005, o.S.

Northern Dimension Policy Framework Document, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/frame_pol_1106.pdf, 14. Februar 2007

Novack, Jennifer, Lessons from the Finnish and Swedish approaches to the Northern Dimension Initiative, in: The New North of Europe, Konferenzbericht, Helsinki 2002

Novack, Jennifer, The politics of identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership: pushing toward or away from the European core?, Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London 2000, <http://www.psa.ac.uk/cps/2000/Novack%20Jennifer.pdf>, 7. August 2003

Nuclear Operating Committee Mandate, <http://www.ndep.org/files/uploaded/Nuclear%20OC%20Mandate.pdf>, 19. November 2004

Nuclear Safety Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2003, http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/, 12. November 2004

Nyyssönen, Heino, Cheaper Eggs, Security or Other Experiences? The EU in Finnish Politics in the 1990's, in: Jańczak, Jarosław und Szymczyński, Tomasz R., The Experiences of the 1995 Enlargement - Sweden, Finland and Austria in the European Union, Berlin 2003

Ojanen, Hanna, Attitudes and Policies of Finland concerning EU Enlargement in the Baltic Sea Region, in: Hubel, Helmut, EU Enlargement and Beyond: The Baltic States and Russia, Berlin 2002

Ojanen, Hanna, How to Customize Your Union, in: Northern Dimension – The Yearbook of the Finnish Foreign Policy 1999, Helsinki 1999
Ojanen, Hanna, Think globally, act locally: the EU Northern Dimension and the CBSS, in: Baltinfo Newsletter 47, April 2002, 22. September 2006, o.S.

Ongoing TACIS projects in Kaliningrad region, www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/dbaFile1218.doc

Oskarson, Maria und Ringdal, Kristen, The Arguments, in: Jenssen, Anders Todal, Pesonen, Pertti und Gilljam, Mikael, To Join or not to Join: Three Nordic Referendums on Membership in the European Union, Oslo 1998

Our Common Border 2001-2006, Publikation der Euregio Karelien, November 2001, <http://www.karjala-Interreg.fi/euregio/eng/Taittoeng.pdf>, 22.10.2003

Overview of the Northern Europe Initiative, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/1985.htm#x>, 30. Dezember 2005

Pabriks, Artis, Cross-border cooperation – Latvian experience, Rede des lettischen Außenministers Artis Pabriks anlässlich der Konferenz „The renewed Northern Dimension: a Tool for enhanced Regional and Cross-border Cooperation“ am 9. Juni 2006 in Tallinn

Paet, Urmas, Significance of the Northern Dimension, Rede anlässlich einer Konferenz über die Nördliche Dimension im Juni 2006, http://www.vm.ee/eng/euro/kat_314/7585.html, 14. Dezember 2006

Patten, Chris, Rede am elften Ministertreffen des Ostseerates, Svetlogorsk, 6 März 2002, http://europa.eu.int/comm./external_relations/news/patten/spo2_98.htm, 8. März 2002

Patten, Chris, Rede im Europäischen Parlament, Straßburg, 14. Mai 2002, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_201.htm, 6. September 2002

Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, Communication from the Commission COM(2003) 393 final

Persson, Christer, The Council of Baltic Sea States and the Northern Dimension, Rede anlässlich der Konferenz "The Northern Dimension of the EU" am 12. und 13. Dezember 2005 in Manchester, <http://les1.man.ac.uk/jeanmonnet/posters/Manchester/papers/Persson.pdf>, 12. Dezember 2006

Pesonen, Pertti, Politics in Finland, New York, 2000

Pirjo Jukarainen, Norden is Dead – Long Live the Eastwards Faced Euro-North, in: Cooperation and Conflict, vol. 34 (4), 2000

Politische Erklärung zur Politik der Nördlichen Dimension, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pol_dec_1106.pdf, 15. Februar 2007

Poll: Fewer Finns want Karelia back, <http://www.hs.fi/english/article/Poll+Fewer+Finns+want+Karelia+back/1101980692388>, 21. November 2006

Presidency Declaration of the Baltic Sea States Summit, Visby 3-4 May 1996, <http://www.cbss.st/summits/dbaFile564.html>, 13. Juli 2006

Priorities of Development, in: Development Strategy of the Euroregion Saule 2004 – 2010, www.eureg-saule.jrp.lv/sauleE/documents/strategy.zip, 22. November 2006

Priorities, Homepage der Euregio Karelien, <http://www.euregiokarelia.fi/EN/programme/priorities.php>, 21. November 2006

Program for the Finnish Chair of the Arctic Council 2000-2002, http://www.arctic-council.org/files/infopage/14/ohjelma_eng.pdf, 29. Dezember 2005

Projects, <http://www.euregiokarelia.fi/EN/projects/>, 22. November 2006
Promoting Sustainable Economic Opportunities and Trade Development,
http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5.
Jänner 2006, o.S.

Protocol Agreement from the Statutory Meeting of the Regional Council of
the Barents Region (The Euro-Arctic Region) Kirkenes,
<http://www.beac.st/default.asp?id=471>, 12. Dezember 2005

Prozorov, Sergei, Border Regions and the Politics of EU-Russian
Relations. The Role of the EU in Tempering and Producing Border
Conflicts, Working Paper Series in EU Border Conflict Studies No 3,
Jänner 2004

Prozorov, Sergei, The Russian Northwestern Federal District and the EU's
Northern Dimension: The Emergence of a New Political Subject and its
Implications for EU-Russian Regional Cooperation, DIIS Working Paper
no 2004/7

Pursiainen, Christer, Soft security problems in Northwest Russia and their
implications for the outside world, UPI Working Paper 31, Finnish Institute
for International Affairs, 2001

Pyykkö, Riitta, The North in Russian Cultural Tradition, in: Haukkala, Hiski
(Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working Paper No.
4, Jean Monnet Unit, University of Turku

Raik, Kristi, Estonia Perspectives on the Northern Dimension, in Haukkala,
Hiski (Hrsg.), Dynamic Aspects of the Northern Dimension, Working
Paper No. 4, Jean Monnet Unit, University of Turku

Rauch, Georg von, Geschichte der Sowjetunion, Stuttgart 1990

Raunio, Tapio und Wiberg, Matti, The Big Leap to the West: The Impact of
EU on the Finnish Political System, ZEI Discussion Paper 89/2001
Regional Policy Priority Objectives 2000 – 2006,
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/objectifs_en.htm,
16. Februar 2004

Reinforcing Baltic Sea Cooperation, Interview with Janos Herman,
Principal Advisor for Regional Cooperation at the European Commission's
Directorate-General for External Relations, in Baltinfo 79/2006

Report on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension
(2006/2171(INI)),
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/624/624336/624336en.pdf, 18. Februar 2007

Republic of Karelia: Background Information,
http://www.karelia.ru/Karelia/Official/chap1_e.html, 24.4.2002

Resolution on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension (2006/2171(INI)),
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/624/624336/624336en.pdf, 15. Februar 2007

Reut, Oleg, Republic of Karelia: A Double Asymetry or North-Eastern Dimensionalism, COPRI Working Paper 13/2000

Review of structure and working methods of the CBSS,
<http://www.cbss.st/summits/kolding2000/dbaFile539.html>, 7. Dezember 2005

Rhodes, Edward, Rethinking the Nature of Security: the U.S. Northern Europe Initiative, COPRI Working Paper 9/2002

Road Map for the Common Economic Space – Building Blocks for sustained economic Growth,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/summit_05_05/finalroadmaps.pdf#ces, 21. Februar 2007

Road Maps for the Common Spaces,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/russia_docs/road_map_ces.pdf, 29. September 2006

Romsloe, Børge, Finland and the case of a Northern Dimension for the EU: Inclusion by bargaining or arguing?, ARENA Working Paper 31, Dezember 2005

Rules of the Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund, verabschiedet am 10. Jänner 2002,
<http://www.ndep.org/files/uploaded/Rules%20of%20the%20Fund.pdf>

Russian Foreign Minister denounces Finnish opinion poll on Karelia as "provocation",
<http://www.hs.fi/english/article/Russian+Foreign+Minister+denounces+Finnish+opinion+poll+on+Karelia+as+provocation/1101978313660>, 21. November 2006

Ruutsoo, Rein, A perspective on the Northern Dimension from the Baltic States, <http://www.ec.ut.ee/evald/ruutsoo.pdf>, 18. Jänner 2005

Schlussdokument des Gipfels zwischen der EU und Kanada vom 16. Dezember 1999,
http://europa.eu.int/comm/external_relations/canada/summit_12_99/north_cooperation.htm, 5. Jänner 2006

Schlusserklärung des achten Ministertreffens des Rates der Ostseestaaten in Palanga, 14.-15. Juni 1999,
<http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile465.html>, 20. September 2006

Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates (21./22. Juni 1996) in Florenz

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona, (15. /16. März 2002),
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 16. und 17. Oktober 2003,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg, (15. /16. Juni 2001),
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira, (19./20. Juni 2000),
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Cardiff (15./16. Juni 1998), Dok. SN 150/1/98 REV 1

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Helsinki (10./11. Dezember 1999),
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl.htm#0, 8. Februar 2007

Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Wien (11./12. Dezember 1998), Dok. SN 300/1/98 REV

Schuhmacher, Tom, Die nordische Allianz in der Europäischen Union, Opladen 2000

Schumacher, Tom, The Emergence of the New Nordic Cooperation, Danish Institute of International Affairs, Working Paper 2000/6

Sergounin, Alexander, EU Enlargement and Kaliningrad: The Russian Perspective, in: Fairlie, Lyndelle D. und Sergounin, Alexander, Are Borders Barriers?, EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad, Ulkopoliittinen instituutti und Institut für Europäische Politik, Programme on the Northern Dimension of the CFSP no. 13

Sergounin, Alexander, Russia and the Challenges of Regional Cooperation in Northern Europe, in: Browning, Christopher S., Remaking

Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements, Birmingham 2005

Seventh Progress Report EU-Russian Energy Dialogue, http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress7_en.pdf, 21. Februar 2007

Shlyamin, Valery, Cross Border cooperation: the experience of Karelia and Finland, in Russian Regional Perspectives Journal Volume 1 Issue 1, o.S.

Siem, Harald, To Your Health! Communicable Disease Control in the Baltic Sea Region, Baltinfo No 54, Februar 2003

Signature of the MNEPR (Multilateral Nuclear Environment Programme in the Russian Federation) 21 May 2003, in Stockholm, Pressemeldung IP/03/724 vom 21. Mai 2003

Solana, Javier, The EU-Russian Strategic Partnership, Rede in Stockholm am 13. Oktober 1999, http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=423&BID=107&DocID=59417&insite=1, 14. Februar 2007

Sonderbericht Nr. 11/2001 über das Tacis-Programm über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusammen mit den Antworten der Kommission, veröffentlicht im Amtsblatt C 329, 23. November 2001

South-East Finland / Russia Neighbourhood programme, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=FI&gv_reg=ALL&gv_PGM=2000CB160PC008&LAN=5, 14. März 2007

Stadius, Peter, Southern Perspectives of the North: Legends, Stereotypes, Images and Models, Working Paper 3 des BaltSeaNet der Humboldt Universität, 2001

Stavanger Communiqué of the Baltic Sea Region Energy Co-operation, <http://www.cbss.st/basrec/background/ministerial/stavanger/dbaFile430.html>, 20. Februar 2007

Stenlund, Peter, EU's Northern Dimension – Coming Challenges for the EU, Rede vor dem Nordischen Rat in Helsinki, 1. Dezember 1999, 20. Jänner 2004

Stenlund, Peter, EU's Northern Dimension: Future Perspectives, Rede anlässlich der 13. Jahresversammlung der European Finance Convention Foundation in Helsinki, 22. November 1999, <http://presidency/finland.fi/netcomm/news/showarticle2078.html>, 20. Jänner 2004

Stöckl, Günther, Russische Geschichte, Stuttgart 1990

Strategy and Action Plan for the Barents Sea Region until 2010, <http://www.barents2010.net/files/IlloRhbb.pdf>, 21. September 2006

Strengthening the Arctic Council, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006

Stubb, Alexander, Europe's Strategy for the Baltic Sea Region, <http://www.alexstubb.com/fi/index.php?trg=news&id=29>, 18. Februar 2007

Stubb, Alexaner, Rede im Europäische Parlament, 15. November 2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20061115+ITEM-015+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=3-235>, 15. Februar 2007

Sumper, Andreas Michael, Die Beziehungen zwischen der erweiterten Europäischen Union und der Russischen Föderation, Hamburg 2005

TACIS Small Project Facility, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis_cbc_spf/files/TSPF%20march%202000/project_presentations_approved_selections.pdf, 23. 10. 2003

Tassinari Fabrizio, A Synergy for the Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU initiative, Ceps Policy Brief 105/2006

Teemu Palosaari, Northern Dimension as a Tool for Building Grey Zones between Membership and Non-membership, in: Ojanen, Hanna (Hrsg.): The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, No. 12, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, Helsinki und Berlin

TEN-T 2005 Project Master Plan Studies for Development of the motorways of the Baltic Sea (Denmark, Sweden, Finland, Estonia), http://ec.europa.eu/transport/intermodality/motorways_sea/doc/projects/summary_ten_t_2005_projects_baltic.pdf, 14. März 2007

Terms of Reference of the Council of Baltic Sea States, verabschiedet in Kopenhagen am 6. März 1992, <http://www.cbss.st/documents/foundingdocs/dbaFile752.html>, 7. Dezember 2005

The CBSS and the Northern Dimension, Anhang zu Council of the Baltic Sea States' survey on the Northern Dimension beyond 2006, http://www.cbss.st/documents/euand_baltic_region/eund/cbsssurveyonthe ndbeyond2006finalweb.pdf, 21. September 2006

The Consultative Process – Listening to Canadians, The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006

The enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/>, 4. Jänner 2006

The enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE), Interview mit Robert Hilton, Koordinator für die Ostseeregion im Außenministerium der Vereinigten Staaten, Baltinfo Newsletter Februar 2004

The EuroFaculty Report 1993-2005, <http://www.eurofaculty.lv/FinalEF10.B2.pdf>, 17. September 2006

The implementation of a Northern Dimension for the policies of the European Union, Schlussfolgerungen des Rates vom 31. Mai 1999, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/pres_concl_06_99.htm, 8. Februar 2007

The Nordic Agenda, Broschüre des Nordischen Rates, Kopenhagen 2002
The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy – Key Objectives, http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06_ndfp_rpt-en.asp#13, 5. Jänner 2006

The Northern Dimension of the European Union, Latvian Position Paper, <http://www.mfa.gov.lv/e/?id=46&page=933&printer=on>, 8. März 2004

The Task Force, OPC and its Expert and Project Groups future Development - Vision Statement, <http://www.balticseatactforce.fi/intermin/hankkeet/balticseatactforce/home.nsf/pages/DA55ADE24A66649BC2256F79002DC0BA?opendocument>, 18. September 2006

Tiilikainen, Teija, Finland and the European Union: How the Finns Became Satisfied Citizens of the European Union, Contemporary Political Studies 1996, Volume 2

Timmermann, Heinz, Die russische Exklave Kaliningrad im Kontext regionaler Kooperation, Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 20-2000, Köln 2000

Tones of reconciliation during Putin visit, <http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20010904IE3>, 21. November 2006

Toward a Northern Foreign Policy for Canada, A Consultation Paper. http://www.dfait-maeci.gc.ca/circumpolar/sec06b_final4-en.asp, 5. Jänner 2005

Transeuropäisches Verkehrsnetz: TEN-V vorrangige Achsen und Projekte 2005, Veröffentlichung der Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft,
http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_de.pdf, 14. März 2007

Trans-european Energy Networks, TEN-e priority projects, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft,
http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_brochure/ten_e_priority_projects_2004_en.pdf, 13. März 2007, 20

Ušackas, Vygaudas, Rede anlässlich der Außenministerkonferenz über die Nördliche Dimension am 12. November 1999,
<http://www.nato.int/pfp/lt/speeches/1999-11-12.html>, 18. Dezember 2006

Vaahutoranta, Tapani, Finland's Non-Alignment in Post-Cold War Europe, in: Northern Dimensions – the Yearbook of Finnish Foreign Policy 1998

Vänskä, Antti, Finland and EU membership, in: Jarosław Jańczak, Tomasz R. Szymczyński, The Experiences of the 1995 Enlargement - Sweden, Finland and Austria in the European Union, Berlin 2003

Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und der Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf, 14. Februar 2007

Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien, o.S.

Vertrag von Helsinki vom 23. April 1962,
http://www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/helsinki_agreement.pdf, 28. Dezember 2005

Vinokurov, Evgeny, Kaliningrad transit and visa issues revisited, Center for European Policy Studies Commentary, 18. Juli 2006,
http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1359, 27. November 2006

Vuollo, Mirka Annika, Der Wandel der finnischen Neutralitätspolitik: Außen-, sicherheits- und integrationspolitische Tendenzen 1970-1995, Kölner Arbeiten zu Internationalen Politik, Band 4, Köln 1996

Werz, Nikolaus, Der Ostseeraum – eine Modellregion im Nordosten Europas?
http://www.wiwi.uni-rostock.de/~pdreg/download/Ostsee_Modellregion_Schenker.pdf, 12. Dezember 2006

Wessels, Wolfgang, Introduction: the Northern Dimension as a Challenging Task, in: Bonvicini, Gianni, Vaahtoranta, Tapani, Wessels, Wolfgang, The Northern EU – National Views on the Emerging Security Dimension,, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 9, Helsinki 2000

Why such a partnership? Homepage der GD Energie und Transport der Europäischen Kommission,
http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/why_en.htm, 21. Februar 2007

Zweiter Aktionsplan für die Nördliche Dimension, 2004-06, COM(2003)343

11 Anhang

11.1 Rede des finnischen Ministerpräsidenten Paavo Lipponen „The European Union needs a policy for the Northern Dimension“ anlässlich der Konferenz „Barents Region today“, Rovaniemi, 15. September 1997

With the accession of Finland and Sweden, the European Union now extends from the Mediterranean to just a few kilometres from the Barents Sea. The Union thus acquired a natural “northern dimension”. My thesis this morning is: we need a policy for this dimension, too.

The EU has, over the years, developed a many faceted and in many ways effective policy for the Mediterranean region. It is of vital importance for the whole Union – not only the Mediterranean member countries – to support peace and economic development in that region that is so conflict-ridden, but also rich in resources and – also due to demographic trends – gaining in political importance.

Finland actively supports Union engagement in the Mediterranean area. In November we will be hosting a Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment in Helsinki.

At Dublin last December the European Council noted “the wider range of activities in Europe reaching from the Arctic to the Black Sea”. The Council asked the Commission to submit regular reports on initiatives in these regions.

In a letter to President Jacques Santer last April I suggested that the Union develops “a strategy for the Northern Dimension, based on an analysis of the risks and opportunities that (the region) offers”. President Santer responded positively and promised a progress report on activities in the North to the European Council in December this year.

After the Amsterdam European Council, the Union is both institutionally and practically in a better position to develop its common external policies. With the coming accession of Eastern and Central Europe and the Baltic States, the challenge has only grown bigger. At the same time, we must

take full advantage of the PCS agreement with Russia and facilitate Russia's integration into European structures.

The Northern Dimension, however, is a wider concept. Geographically, we include in it the region from Iceland in the West across to North-western Russia, or from the Polar Sea in the North to the Southern Coast of the Baltic. Thus not only countries around the Baltic Sea, but also all the other Nordic countries, Great Britain, the United States and Canada are more or less directly involved in the Northern region, particularly in circumpolar North.

We should also recognize that there are important indigenous minorities, the Eskimo and the Sami peoples, as well as several autonomous entities in the region.

The Northern areas are sparsely populated and the climate is harsh. It is an area rich in resources containing some of the world's largest reserves of natural gas and oil, resources of strategic importance to the Union.

Sweden and Finland brought their forests to the Union, redoubling the Union's timber resources. The forest industries now constitute one of the most important sectors in the EU in terms of both production and employment, with over 3 million employees.

Russia's forests comprise over 20 per cent of the world's timber resources and more than half of the world's pine forests, giving a great potential to develop forestry and forest industries in North-western Russia.

There are great opportunities, but also huge problems in the Northern regions. Some of the biggest sources of pollution and the most serious nuclear hazards exist in this region. Differences in standards of living, health, social conditions and the degree of the rule of law are enormous. Civic security is threatened by an increasing traffic in drugs and organized crime.

A policy for the Northern Dimension must be based on a definition of the Union's interest in the region. The ultimate goal of an EU policy is peace and stability, with prosperity and security shared by all nations. To achieve this, we need a comprehensive strategy, an institutional framework and adequate financing arrangements to carry out our plans.

Let me make one important clarification on the concept of the Northern Dimension.

Agenda 2000 of the EU, including enlargement and a reform of the Union's internal policies for agricultural and structural funds, is an agenda and a process in itself. Finland expects that the special conditions existing in the North – cold climate, sparse population, proximity to Russia – will be given due consideration in the internal policies of the EU.

A policy for the Northern Dimension belongs to the external relations of the EU, excluding traditional security policy. Developing the Northern Dimension, with its wide scope and implications, is an important line of action in making the Union a more effective global actor.

There are, however, direct connections with the Union's internal policies, e.g. infrastructure and energy. EU-internal, all-European and global aspects clearly overlap in the North.

What goals should we set for a policy for the Northern Dimension and what are the main sectors involved? What should be the institutional framework? How should cooperation be financed?

Trade between the Baltic sea countries is estimated to grow up to tenfold by 2010. The remaining obstacles to trade must be removed through the PCA agreement with Russia. Finland supports Russia's accession into WTO and OECD. To achieve this, further reforms are needed in Russian legislation and administration.

The increasing volume of trade and economic cooperation requires the development of infrastructure, particularly East-West rail and road connections. The construction of the so-called Nordic triangle, extending from Scandinavia via Finland to St. Petersburg and Moscow, should be speeded up. More northern roads from the Atlantic to Russia would stimulate regional development.

After my talks with Prime Minister Viktor Tschernomyrdin in Karelia last month, we are looking forward to a rapid financing arrangement for the Vyborg bypass road.

The Finnish border with Russia being the only common border between the EU and Russia, we need a more coordinated policy to solve the

serious and – by international standards – often inexplicable problems in border crossing.

Harbours and airports are needed for regional and global connections, too. Murmansk, Archangel, St. Petersburg and the harbours of the Baltic States need improvement.

Telecommunications networks in the Baltic countries and North-western Russia present a major modernization challenge.

In the next century the Union will, to a major extent, on Russia's resources of natural gas. A new gas pipeline through this region could help deliver gas to Western Europe. A network for both gas and electricity should be progressively developed to connect all Baltic Sea countries in a single grid.

In Karelia, Prime Minister Tschernomyrdin and I agreed to intensify bilateral cooperation on forestry and trade in timber. International environmental standards in the treatment of forests as well as protection of adequate areas of old forest and biodiversity are central elements of this cooperation. They are prerequisites for future development of forest industries in the region.

The guiding principle for all economic activities must be sustainable development. Arctic nature is highly vulnerable and has been exposed to serious pollution.

Cooperation on nuclear safety is not effective enough in the region. Power plants must be upgraded and, if necessary, decommissioned. The treatment and storage of nuclear waste is not on an adequate level and the processing of radioactive material of military origin still waits organizing and financing.

These are environmental hazards of global dimension and global cooperation, involving a.o. the USA and Japan, is needed to get them under control.

Finland suggest a review of environmental cooperation between the EU and Russia, including the need for a new agreement. The Northern Dimension should get sufficient attention in preparing the sixth environmental programme of the Union.

Effective guarding of borders, controllable passports, close cooperation between authorities in fighting drug trafficking and organized crime, and a common policy on the refugee problem are essential elements in guaranteeing civic security in the North.

To close the social gap between the present EU, on one hand, and applicant countries and Russia on the other, we need a comprehensive approach: health, housing, waste management, education, student exchanges, exchanges between cities and regions, developing the judiciary and administrative structures, these are all central elements in a strategy to facilitate progress of democracy, market economy, the rule of law and protection of human rights.

Cooperation in the northern regions is already organized well enough to make major new institutional arrangements unnecessary. Nor do we need a new financing regulation for this purpose. A review of present Union documents on the region should be conducted with the aim of devising a better coordinated policy, with clear priorities, making the Northern Dimension an integral and generally recognized part of the Union's relations with Russia and the associated countries.

The main partners for a cooperation in the North are the Council of Baltic Sea States (CBSS), the Barents Euro-Arctic Council and the recently founded Arctic Council. The Union participates in the first two named, but is not a member of the Arctic Council.

The union adopted a comprehensive Baltic Sea Region Initiative in 1996. The CBSS is a well functioning arrangement, with political initiative coming from the Visby process, coordinated by the Swedish Prime Minister's office. The task force for organized crime set up by Baltic Sea Prime Ministers has made significant progress.

We are looking to a Prime Minister's meeting in the beginning of 1998. The Visby process needs energizing.

The establishment of the Barents Euro-Arctic Council in 1993, after successful polar region cooperation since the 1960'ies, brought the EU into the northernmost cooperation, once the Council genuinely covers all relevant regions, it will be an effective instrument.

The EU should assume a more active role in the Barents Council. This takes the comprehensive programme for the Northern Dimension, with a definition of EU interests in close cooperation with governments of the member states involved. It is particularly important to work closely with the government in Helsinki, because Finnish national interests, including military security, are involved in many sectors.

The Arctic Council, established last year in Ottawa, is a new forum that needs to be properly built up. It is the only northern forum where the United States and Canada participate. I have twice discussed arctic environmental problems with Vice-president Al Gore, who takes great interest in these matters. The work of the Gore-Tschernomyrdin commission is also relevant for the Northern Dimension. All parties should now help the Council to take off, instead of getting entangled in procedural bureaucracy. It would be only natural to have the EU among the participants of the Arctic Council.

The successful Rovaniemi process on arctic environmental protection, now part of the Arctic Council, has to continue. Environmental research cooperation presents great opportunities for interdisciplinary efforts.

Cooperation between the university of Lapland and my American Alma Mater, Dartmouth College on arctic research is an encouraging example of initiative coming from the research community. Dartmouth College coordinates the arctic research cooperation of some thirty North American universities. We are proud of the Arctic Centre in Rovaniemi.

As part of the EU policy for the Northern Dimension, arctic research should be supported through relevant EU programmes.

Financing cooperation in the Northern Dimension should come mainly from national governments, bilateral donors, international financing institutions and Union programmes. We emphasised coordinated efforts, now lacking in many projects.

In the financing framework for 2000-2006 sufficient funds ought to be directed to the Northern regions through TACIS and PHARE-programmes and Interreg-funds.

It is most important to improve TACIS and PHARE regulations in the coming review. Proposals for new guidelines for PHARE financing are

included in the Commissions Agenda 2000 papers. The funding of TACIS should be secured, but better coordination with Interreg and funding from international financing institutions is needed. Better commitment to part-financing from the recipient country can be expected.

The IMF, the World Bank and EBRD channel substantial funds to Baltic states and Russia. The EU must become more active in getting these institutions to better coordinate their activities.

To supplement country-specific strategies, a regional approach is necessary. We also encourage the European Investment Bank to consider financing problems in Russia according to priorities set by the EU. Nordic financing institutions, notably the Nordic Investment Bank, also should get more closely involved in Northern Europe.

The Finnish government is in the process of preparing ideas for an initiative on the Northern Dimension to be presented to the Union. An action programme, with suggestions on concrete projects, is under preparation. We are looking forward to the Luxembourg European Council for support for launching a more systematic approach to our region.

It should be an open process. All interested parties will be informed of our initiative.

The Finnish government welcomes the numerous initiatives and activities on the sub-regional level. The involvement of business – companies and business organisations - is of vital importance in developing our region.

Finnish nation interests are very much involved. We need to enhance stability in this region. Our industry and the whole economy, including our regions, can benefit. Finland will be developed as a business centre for the region, with global opportunities.

The experience on the Arctic, the Baltic region and Russia that we have accumulated over centuries will be shared in common interest to make our region a model of cooperation.

11.2 Gesprächsleitfaden

1. When did the preparations for the process which eventually lead to the adoption of the Northern Dimension begin?
2. Could you describe the original expectations for this initiative in Finland?
3. Finland initiated the Northern Dimension, which other countries were involved in the planning phase?
4. Do you consider the Northern Dimension a success?
 - a. If yes, could you give me an example for the Northern Dimension's success?
 - b. If not, which measures should have been taken to make the Northern Dimension more efficient?
5. Do you think that the recent reform of the Northern Dimension will make it a more efficient policy instrument?
6. Do you think that the Northern Dimension could serve as an example for other regional approaches of the EU? (i.e. a comprehensive neighbourhood policy)
7. How did the Northern Dimension influence the relations with Russia?
8. How will the Northern Dimension influence the relations with Russia in the future?
9. Which role should the EU play in northern issues?
10. Any additional comment on the EU's activities in North Eastern Europe?

11.3 Liste der befragten Personen

Esko Antola, Inhaber des Jean Monnet-Lehrstuhls an der Universität Turku

Mikko Elo, Mitglied des Grand Committee des finnischen Parlaments, Leiter der finnischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Satu Hassi, Mitglied des Europäischen Parlaments

Andres Herkel, Mitglied des außenpolitischen Ausschusses des estnischen Parlaments, Mitglied der estnischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Marko Mihkelson, Obmann des außenpolitischen Ausschusses des estnischen Parlaments, Leiter der estnischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarat

Kimmo Sasi, Mitglied des finnischen Parlaments, Mitglied der finnischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Mitglied der Baltic Sea Parliamentary Conference, 1999 Minister für Transport, 1999-2000 Minister für Außenhandel

Alexander Stubb, Mitglied des Europäischen Parlaments, seit April 2008 Außenminister von Finnland

Fünf Gespräche wurden geführt, in zwei Fällen wurde der Fragenkatalog schriftlich beantwortet. Auf Wunsch der Gesprächspartner werden die Transkriptionen der Interviews anonym abgedruckt.

11.4 Transkriptionen

Interview 1

The Northern Dimension is usually seen as a Finnish initiative. Was Estonia involved in the planning phase or did you only start later?

As we became later a member of the EU we started later but we estimate this idea. We were in current with what they were thinking about. I think regional cooperation is very important anyway. Another question is to what extent the European Union plays in regional aspects. If we estimate the mentality and similarities and the understanding of democracy.

When the ND began did you have any expectations? Did you say that we want this or that from the ND?

Actually I can't answer what did our foreign minister. I was not so much engaged. I am a member of our Foreign Affairs Committee but what I can say is that there are certain levels of interparliamentary cooperation. There is Nordic Council, there is the Baltic Assembly. As a special development of this Nordic ideology we proposed a more intensive cooperation between these parliamentary organisations. It was actually an initiative by the Swedish moderates, the Swedish conservatives made this proposal to cooperate. But of course there are differences between Estonia and Lithuania. Estonia is much more considered as a Nordic country and we have much more contacts with Swedes and Finns. Lithuania has very good relations with Poland and I think this Nordic dimension was much more elaborated and followed in our foreign ministry than in the other Baltic States. Latvia is somehow between.

The old problem of Latvia...

It's not a problem, if there would be no Latvia between the difference between Estonia and Lithuania would sometimes be a serious problem.

But since you are also a member of other regional parliamentary organisation would you say that the Northern Dimension of the European Union was a success?

I think it must have success. I'm not talking about the Nordic countries but the question is about regional cooperation and of course the Baltic Sea is one entity with a common mentality. We must cooperate. From the political point of view I rather think that we must follow the whole problems and not be fixed in coalitions within the European Union. There's ne important thing we are talking about Baltic and Nordic states – the cooperation is natural. At the same time there are some very evident problems: Norway is not a member of the European Union and Finland and Sweden are not members of NATO.

Would you say that the regional cooperation like CBSS and Northern Dimension have an influence on the relations with Russia?

To some extend of course. But I don't remember some statements from the EU about neighborhood policy or some sad developments in Russia in internal politics like Chechnya etc. I don't remember something was made on the level of Baltic-Nordic cooperation or cooperation of the Baltic sea except in the Baltic Assembly which made a political statement.

I was told that the regional cooperation does not influence the relations with Russia. If a country has a problem with Russia it will directly go to Moscow and it will not discuss these issues in the CBSS.

Exactly. If we have problems with Russia – and we have much more problems with Russia. Okay, we talk with our colleagues from Finland or Sweden in the Baltic Assembly whether we have a section on such problems. We never go to the structures of Nordic or Baltic cooperation, we raise serious problems in the European Union. My examples are from the parliamentary level but I think the attitude of the EU towards Russia is to some extent stronger than in the new member states.

That is of course because of history.

Because of history and because of the historic memory and other ways of evaluating the situation. For example sometimes I read comments written by Finnish analysts who say that you must follow the same policy as Mr. Kekkonen did some dozens of years ago – we must be patient and silent, you can't criticize your big neighbor etc. Actually this is impossible because it is a free society. Estonian society is too free to do it. Someone can express his views in newspapers. This was not the case in Finland in the Kekkonen times despite there was a very democratic structure but a certain area was switched off from the public discussion.

Finland was always quite cautious about Russia. According to some sources the ND is used to get a certain influence on Karelia. Officially Finland did not want to touch it but now they can use the EU and the cooperation with Russia to help their people in Karelia.

It's quite difficult to answer this question because I'm not so current about what is happening in Finland in the Karelian question. In the political level they are not touching it. From the historical point of view Finland was wounded and there is a historical dilemma (?). They try to help but I think they are changing very slowly. In Finland there is not even a discussion about NATO membership – how would there be a discussion about the Karelian question?

You mean that it is just too hot, too dangerous?

Yes. But in what extent they can improve the situation or help the Finns on the other side of the border. For example we initiated a motion on the situation of the Fenno-Ugric people in the Russian Federation.

Was this supported by Finland?

Of course, by the Finns and by Hungary. But I hope it will be under discussion some when.

But the Russian reaction will be quite clear?

Of course they will try to diminish the importance of this problem.

Is there a big Estonian minority in Russia?

No, not so much. As you know a lot of Estonians were deported and there were some villages in Siberia inhabited by Estonia. In Abkhazia there are Estonian villages – in the end of the 19th century we had some mad man with religious prophecies saying that we are living on poor land and let's go to find a white boat to go to a better place and they arrived in Abkhazia. A lot of them came back during the civil war, some of them are still there and of course there are people working in St. Petersburg and Moscow, scientists etc. During Soviet times there were a lot of marriages between Estonians and Russians and some of them are living in Russia.

Let's come back to the ND. The EU wants to focus on soft security – environment, social issues, diseases and so on. Do you think that the EU is a good actor in this regard or should there be an other actor like the CBSS?

The EU is a very good actor in this field but a lot of work was done by assistance from our neighbours, by Finland and Sweden. For example concerning the pollution of the Baltic Sea, like mines from the second world war. We work with NATO assistance also because if we speak about pollution it's a common European problem. But pollution inherited from the Soviet states is much more the problem of Finland, Poland, Sweden or Denmark than the problem of Italy. We became a lot of aid after the independence.

Of course the ND is also a question of money.

It's a very specific question which is mostly checked out in our ministry. I can give my general view and general estimations. In the beginning in the dangerous problems as pollution we had aid from our neighbors and they assisted very much in the problems of St. Petersburg, especially Finland because they are very interested. But now about European projects: I am not so current in these affairs but of course one of the most important things about the funds is to develop the infrastructure. The roads, the environment and there are a lot of projects.

But Estonia supports the policy of cross border cooperation.

Of course.

Just one more question which concerns the foreign policy of the EU. Do you think that the ND might lead to a regional fragmentation of the foreign policy? You have a look at the Baltic Sea area, you have a look at Ukraine, you have a look at Georgia – do you think there is a danger in this movement?

I don't think so. Of course there are different estimations for some problems in various European countries. For example when there was the hot topic of Ukraine the European foreign policy was very univocal. We have some neat experiences rather than in France. The Ukrainian question was very important for us. We have a lot of Ukrainians living in Estonia, we have a lot of contacts from the Soviet times. Of course it was very important for us – something was happening in another state of the former Soviet Union like it happened in Georgia. We experienced that we had a lot of talks on the political level and with think tanks. Something we saw that some were more surprised than Estonia. The development was also for us surprising and they started to reflect the importance of the Ukrainian question. It's a different estimation for example Armenia or the Armenian minority in Paris and France. I think it was continuously an issue but Ukraine is a great state and it was not the issue. The same is with our

neighbors in Scandinavian countries, they don't know so much about the Soviet Union. For us it is of course good to be experts, we feel that they are thinking we are too enthusiastic about this issue but sometimes we are real estimating it.

There is just one last question. The ND was a Finnish idea and they somehow managed to convince all the other EU states that this is an important issue and one should create a special policy for it. What were the main reasons how to make the EU to act in your way?

I estimate that this Finnish initiative and the assistance of Finland and of the Nordic countries to our development. At the same time I am a little bit, not on a different position but... when we like to be together members of the EU we must cooperate with everyone, with every member state of this union. The fact is that English is much more spoken in the Nordic states, French is spoken in another area but again... When we don't be engaged with problems of Mediterranean then the Mediterranean never would understand our problems. That's a very simple thing. When we would focus only on the Nordic area we cant achieve so much. Estonians can understand the Finns speaking their language which is something that makes us very close but we must not only linguistically but also politically understand the language of another country in Europe. When it's too idealistic to hope that all the nation can do it, then the political leaders must have some knowledge.

Now that you mention municipalities: are there a lot of cross border projects between Estonia and Russia?

There are good relations between Tartu and Pskov. The border was changed and it is a burning question in the south-east of Estonia. There was a small Estonian dialect, these people are orthodox with strong Russian influence. There is nor such a good cooperation to resolve the problems of these people like an Estonian school on the Russian side. But

probably the best example for cooperation between municipalities can be Tartu and Pskov. Probably there is something more but I don't know.

Interview 2

The Northern Dimension started with the speech of Lipponen in 1997.

Well there are quarrels how it began because some people would argue that for the first time it was mentioned by Gorbachev in 1989. Then President Ahtisaari took it up but the Lipponen speech is usually seen as the opening of it. Before that when we negotiated we had to take up northern issues – first of all because the common agricultural policy is not designed for a kind of agriculture as we have. We tried to sell it as a version of alpine agriculture but it was not very successful. On the other hand the structural fund policies which were then applied did not fit for Finland and Sweden that's why when we joined we had established a special programme VI. In the negotiations we took up positions which are due to the northern position of the country. So it was quite logical to expand it into the Northern Dimension pointing to the issues of northerness and highlighting that the European Union now has something it never had before.

But it was a purely Finnish idea, wasn't it?

Yes, the idea was to cultivate it and to get rid of that position in the eyes of the others that by northern we only mean ourselves. We expanded to cover also the Russian regions and the whole region of the north. Initially it was the Finnish negotiators' strategy which we then tried to expand or rise to a new level concerning all the northern region inside and outside the EU.

So these were the two expectations: first of all to raise it on a new level and to get more money.

Yes. And to create awareness among the other member states that by the accession of Finland and Sweden a completely new dimension was added to the European Union. It was interesting because we also hosted a EU conference on the Mediterranean dimension just to be able to show that the northern dimension is as natural as the Mediterranean dimension and that they are not contradictory in terms. Many people don't know or don't remember that we hosted that conference on the Mediterranean dimension. When Lipponen made his speech the idea was to get the idea of the Northern Dimension on the EU agenda. That was the prime objective: the recognition that there is another dimension. Therefore the proposal did not include any money, any budgetary requirement. Now if you want to be critical that was a mistake because in the European Union money matters. Member states are interested if there is money involved. On the other hand with budgetary requirements the whole dimension would never have had it's position on the agenda because other member states would have said that the purpose of this enterprise is to get money. The idea was to get the recognition first and then gradually to get a formal policy of it. The idea was to draw the attention of the European Union to the issues which were completely different from the issues it experienced so far.

You said that part of the plan was to make the EU aware of northern issues. Do you think that you managed to do so?

In that sense it was successful. It reached the level of action plan in the year 2000. This was a very rapid process, we were very successful to get it on the level of an action plan. But little has happened since.

So it came to a certain level and then stopped. Why was that so – because of the lack of funds?

That's one explanation. But it is very difficult to take an issue from the level of action plan to a complete programme. Obviously we were not able to build a coalition among the member states to support that. Sweden has

never been fully supporting the Finnish idea because they had their own ideas. Norway was very much interested, but Norway is out. Russia was very much interested, but Russia is out. For the Russians the Northern Dimension became difficult when the Partnership and cooperation agreement came and when it became the Common Strategy for Russia. With this Russia became an issue on itself.

Why did the Swedes not support this initiative?

There was a little bit of competition and Sweden had its own references. They were more focussed on the Baltic countries but building a coalition in a matter like this requires that the coalition partners come from various parts of the Union. It was very difficult to sell to the Portuguese and Spaniards. Of course another thing which weakened the northern dimension was the energy dimension. Of course in energy Russian regions are important but its energy and not the northern dimension.

Until the year 2000 and the level of action plan everything went well.

There has been a decline in interest also in Finland. But what has happened is that it is working very well because if you count all the resources that are coming from the European Union or from the international banks or from the EBRD to that region, in particular to Russia – if you include all that in the northern dimension then it works very well in particular in environmental issues.

So the problem is that these funds are given bilaterally to Russia and not in the framework of the northern dimension?

The idea was that the northern dimension does not need money because it would be a platform for collecting money from various sources for purposes which fit in the action plan and that has happened in environmental issues. I must admit that the environmental dimension works very nicely at the moment. For example environmental issues

around St. Petersburg, the whole cleaning of waters which will hopefully lead to a cleaning of the waters of the Baltic Sea and the gulf of Finland. But as a coherent policy it has not worked.

But it did affect the relations between Finland and Russia.

The Russians are very difficult partners when they deal with the European Union. On the one hand they want to exclude themselves from all the other countries from the area of the new neighbourhood policy. They don't want to be included in the new neighbourhood policy because it includes Belarus and Ukraine and they want a separate status. That's the problem of the northern dimension: the money for environmental protection, the money for the cleaning of the Baltic Sea fits well in the Russian thinking because its only for Russia. They feel that they are a priority here. They Russians would say that we don't want to put our own money there, you put your money, that's the EU money. The management of everything in Russia is very poor.

You just mentioned the new neighbourhood policy. Would you think that the EU is going to develop a fragmented foreign policy focussing on certain region?

I think it is a good idea because the northern dimension is not a part of the EU foreign policy. The challenge is now what can be saved from the northern dimension because if the EU is putting money in the new neighbourhood policy then that is the policy in the Baltic sea. Of course the attractiveness of the northern dimension was diminished by the enlargement. You could argue that Latvia and Estonia could be part of the northern dimension as well.

Would you say that the northern dimension can serve as an example, even as a negative example to show what not to do?

In a sense, yes. Frankly speaking the Balts are not interested in the northern dimension because it mainly deals with Russia and they don't want to be providing programmes which in a way support Russia. They have a very difficult mental situation. The Estonian policy towards Russia is completely different from the Finnish policy towards Russia. Our partner in EU-Russian relations is Germany. We both have historical reasons. In bilateral relations Russia speaks with Germany in a constructive way. We try to speak and have to speak with Russia in a constructive way. Estonians and Latvians – no way, but it is understandable, very understandable.

So it is a negative example?

In a way because your neighbours are basically equals to Austria – they are the same size, they have a lower level of development but they are making up. What I am advocating now in Finland is that we should advocate the establishment of a Baltic Sea policy. The Baltic Sea region is one third of the European Union, there are eight member states out of twenty five.

So you mean that attention should shift away from the northern dimension to the Baltic sea cooperation?

I am trying to incorporate the northern dimension in the wider Baltic sea region. That is my personal idea. But don't tell Mr. Lipponen that I told this to you. We are very good friends but in this matter we have different opinions because it is his baby. The Finnish conservative members of the European Parliament made an attempt to get the Baltic sea region mentioned in the budget for the coming period so that there would be a special provision for money for the Baltic sea region development. They did it in a very clumsy way saying that it is time to give up the northern dimension and have a focus on the Baltic sea. Of course the social democrats got furious about that and now the alternative would be to try to contribute to the establishment of the Baltic sea region inside the

European Union. You might even get the Baltic states more interested in the northern dimension because they don't see it as an attempt to help Russia.

When talking about cooperation in the Baltic Sea area: which role would you see for organisations like the CBSS?

That's a very good question. The Nordic countries acted quite stupidly in the early 1990s. When the Baltic states gained their independence they asked for membership and participation in the traditional Nordic institutions. We refused because we wanted to keep it purely Nordic and so the Baltic countries had to establish the Baltic Council and the Baltic council of ministers but they are not working. Let's face it: the Baltic states are competitors for themselves and for them it is very difficult to coordinate their policies. Then we discovered that Poland and Germany are also Baltic sea countries even though only one fourth of them is Baltic. So we established a new organisation the CBSS and Russia and the European Commission became members as well as Iceland and Norway. That cannot be applied as a platform for voicing common problems of the eight. So far official documents of the Finnish foreign ministry always talk of 3+3. That is the three Nordic countries and the three Baltic countries. The Prime Ministers don't meet regularly but irregularly before the European Council meeting. Then they realised that there are two other countries as well and now they use the formula 3+3+2. In the most recent papers I have seen - I'm afraid it's a bit of my influence - they are now using the "Baltic eight". You can't get any interest for the Baltic sea region in the European Union unless you take Germany and Poland on board.

As a next step I am quite sure that the Baltic Sea cooperation is going to be more visible in the future simply because all the eight countries are members of the European Union and there is no point in creating another organisation representing these eight. What is needed is a kind of political consultation mechanism.

But isn't there a danger if you take these eight states – six small or medium countries plus Poland plus the heavyweight Germany. Wouldn't you say that Germany might dominate at least the southern shore of the Baltic?

I think the immediate challenge is to get Germany interested. The Länder bordering the Baltic Sea are the poorest Länder – Pommerania and Schleswig-Holstein.

Summing up I would say that there was a good start but then the Northern Dimension has remained where it is in terms of the European Union policy. In this framework there has been progress in particular concerning the environmental issues in northwest Russia. All other aspects have never taken off. Most of the criticism towards this special policy has been that we have not been able to create a pressure in the European Union. If you want to create pressure you have to find friends and Austria would have been a friend from the beginning. Of course there was the Haider period but today Austria, Finland, Hungary, perhaps Belgium ought to work closer in many issues of the European Union. It's the same size, the same mentality and also the same emphasis on institutions.

Interview 3

Officially the ND was recognised at the Luxemburg Council in 1997. When did the preparations start?

I would say the starting point was Mr. Lipponen's speech in Rovaniemi. I don't remember when the speech was delivered, maybe 1997. I think it was during Lipponen's first government not in the first beginning but in the middle. As I understand that speech was not very much prepared so it was an idea and this idea stemmed out that we have noticed in Finland that there is close cooperation around the Mediterranean. There's lot of money spent in the Mediterranean area and that was one way to emphasize the importance of the northern part of the EU. Then also at the same time

bringing into life the importance of Baltic countries and the cooperation with Russia.

You said it was not prepared and that the ND was a rather spontaneous idea?

As I understand it was quite spontaneous. It was in the speech that was prepared but at that time there was no, let's say clear plan what it means. But after Lipponen made the speech the real preparations started.

That means that it was impossible to involve other countries in the planning phase.

It was only nationally prepared. What did happen was that when Lipponen presented his plan - Swedes as jealous to the Finns - PM Persson made very soon a proposal that was of the same type and promised lot of Swedish money for that Swedish proposal – that was mainly the cooperation between the Baltic Sea countries. Finland took it in the European Union and we got a phrase in one of the summits of Northern Dimension that the Commission should prepare something concerning that. Swedes were afraid, they wanted a leading role in Northern Europe and Persson was unhappy and proposed his own idea but they never carried.

What were the original expectations? Was it rather to improve relations with the Baltic states or the ones with Russia?

Both ends. To get more attention and some type of balance between southern Europe and northern Europe. Besides that the focus was on creating better cooperation between Sweden, Finland, Denmark, northern Germany and then, at the same time, countries that would like to join the European Union: Baltic States like Estonia, Latvia, Lithuania plus Poland. And I would say there was also partly the idea that – it was not clear in 1997 that the Baltic states would quite soon join the European Union so

there was an idea to try to get them closer to the European Union. And then another important point was that we wanted to tie Russia to cooperation with the EU. We were a little bit afraid that if Russia feels that they are left outside that can have negative consequences. It is always better to sit at the same table and discuss and negotiate than to feel separate and not knowing what's happening because that can lead to negative effects.

Retrospectively, would you say that the ND is a success?

No.

What should have been done to make it more successful?

We had very high expectations but the result has been quite far a disappointment. We said to get the idea through we would use resources from existing programs. But then we thought we'll get more resources and we thought as well that maybe later on there would be an own framework for the ND. Especially the Russians thought that this ND will bring a lot of money to Russia and then they noticed there are no new big resources available for them. When the Russians got the feeling that there is no progress made and very little is happening in the ND so they were quite disappointed. That had a negative effect for the whole cooperation so it lost quite much credibility.

So what should be done? It's a very good question because now Baltic States are members of the EU and all countries of the EU have to take care of their relations with Russia. I think ND can't play any more such an important role in relations with Russia but in fact what is needed is closer cooperation than only the EU cooperation between the Baltic Sea states and Russia. There is already a structure ministers of Baltic Sea states meet more or less regularly.

And do all these organisations overlap? I mean ND, CBSS...

Yes, actually they overlap and take care of the same things. Discussing the ND has been easy in the Baltic Sea council of ministers.

So would you say that the CBSS is more efficient than the ND?

Actually then you can quite all ask what ND means. Cooperation can take place among countries informally and formally with ministers. I would say that Baltic Sea cooperation is supportive to the ND, but today we have a discussion in Finland whether we should continue with the ND policies or whether we should only concentrate in Baltic Sea cooperation. Then there is the problem that there are a lot of organisations: there is Baltic Sea cooperation, there is Arctic cooperation, there is ND, then we have Nordic cooperation between the Nordic states and the Baltic Assembly between the Baltic states. Somehow we should coordinate these things more. But every time you start saying that maybe we have one or two organisations too much everyone says that they have their own special feature. So it will not be very easy to make any progress.

You mentioned relations with Russia. Would you say that the ND improved relations with Russia or did it have any effect at all?

In the beginning it helped. Russia saw the EU more useful, more helpful and what was very important politically in the late 90s. Ministers of Baltic countries and Russia sat at the same table. The relations were at that time not very good nor are they today very good. That was important for us in Finland: Russian ministers and Baltic ministers would sit at the same table and I think that Russians thought this is useful and this made an easier way to discussions than bilateral relations. It had a positive effect in the 1990s but then Russians got the feeling that they are not getting huge amounts of money and there is no great progress made in ND they started asking us why the ND is not working and why the ND is not so helpful. Then we said that is it coordination of money from different EU sources that existed already but there was a disappointment in the beginning of this decade.

About the relations between Finland and Russia: has there been effect by the ND?

In the beginning it was very helpful because Finland had taken the initiative and Russians thought it was good for them. But then again when there were some disappointments. It did not have negative effects but the positive effects – Finland being active – were washed away.

The effects of the ND degraded year by year?

Yes.

A question concerning the regional approach: the ND was apart from the Mediterranean the first regional approach of the European foreign policy. Do you think that this regional approach is an advantage or is it a disadvantage? I mean it is said that the ND could serve as an example for the new neighbourhood policy concerning Ukraine, Belarus and Moldova. Should there be one overall approach for these countries or should there be an approach for EU-Ukrainian relations, EU-Belarus relations?

That's a very good question. I think for natural reasons always those EU countries that have a common border with non EU-countries have greater interest and a greater understanding of that country. I think that kind of regional cooperation is always helpful. Let's look at Ukraine: who has been active? Poles. The closest country. I think as such it is helpful. If I may add one thing. One of the reasons for the ND was also that of course it was a good political argument at home. When people say that there is a lot of money going to the Mediterranean countries, a lot of support, to say yes, but we are fighting that also the northern part of Europe gets its fair share. That was a very useful and good political argument that the government is doing for our own voters.

So what was the key to success for the Finns to get the ND accepted by all other EU partners?

Well, look at the realities. First we got a sentence in the declaration and the Commission to study and we promised that it would not cost anything. We hoped that it would bring money, in fact it didn't. Why is it very easy to get something in a declaration: it is when you promise that there are no financial consequences. Then of course I think there was some understanding. When you always say I'm giving money to southern Europe then you have to give something to northern Europe. There was a lot of sympathy for the Baltic states so people wanted to be somehow helpful to the Baltic states. And indeed it was 1997 so it was not sure that they would quite soon join the EU. So that was a way to give some positive signals to them, there was a need for cooperation.

Would you say that the EU is a good actor in questions of soft security. Was it good to have the soft security aspect in there?

Yes. I think in the EU it is easier to make a declaration on Africa that does not have any consequences for Europe so you can quite easily agree. When it comes closer to Europe it is more difficult to agree on anything of substance. Then when you come into Europe like in Yugoslavia you just disagree. So let's say Europeans are terrible in making foreign policy and there is no real cooperation in difficult questions. Let's take Iraq as a last example: Britain, France and how these countries voted in the Security Council of the United Nations. But you know these are nice things European can do and soft security doesn't cost very much, it's nice and easy and that's why it is much easier in the EU to agree in that field.

Especially when talking with Russia which is a special case...

Yes it is a special case. There everyone has an interest.

Do you think that the ND will have the effect that regions close to Finland will somehow be separated from the rest of Russia as one can read in Russian sources? You know the fear that some parts of Russia might break away...

That was during Yeltsin time. When the Soviet Union collapsed the regions got a lot of independence and then there was a lot of unclarity what they can do, what the federation does but now we are in Putin time so they have been put into order. Now local decision making is much more limited. In fact the EU gives money to cross border cooperation and of course this money has been used in Russia, in areas in Karelia and St. Petersburg. I think Russians had in some moments hope that in these border areas there would come a lot of companies. They had been planning free trade areas and tax free zones in that area but in fact they never materialized. One reason was the simple reason of EU rules: you have the same border controls everywhere and you can't make a country-wise arrangement. And now there are some projects for example between Imatra on the eastern border and the Russian city on the other side and they would like to have a free zone city but we studied the case and its impossible according to EU rules.

But from the economic point of view it would have been interesting. If one has a look at the natural resources at Kola area, wood, minerals.. It must be attractive to investors, why did it fail?

Free tax zone failed, if you look at the economic realities: Karelia is mainly used by Finnish forestry companies. I think Finnish forestry companies buy 25% of their wood from Russia and its mainly Karelia. That has a big effect on this area and the region close to St. Petersburg but they are quite small zones. As far as Kola is concerned there has been some cooperation with local companies.

Thank you, do you have any additional comments?

I am probably a little bit more critical than if you interview other people. But indeed that is because I am myself disappointed. We had quite higher expectations. In the government I was minister for Europe in the beginning of this decade so the discussion whether we would ask an own financial framework for the program. We had promised not to do so but two or three

years ago we had to get our own finances. We were quite cautious and decision making in that direction was postponed and postponed and now the discussion starts whether we should just everything to the Baltic Sea States Council and try to have some resources for them.

What is very important is that Germans were very interested in Baltic states and the Baltic sea area in the middle of the 1990. But I think the interest in Germany has not very much but a little bit decreased. This is very important as we tie Germans in all processes in the Baltic Sea states because they influence in the EU and they have resources.

Interview 4

The ND is an almost purely Finnish initiative. Was Estonia involved from the beginning or when did you start being involved?

I think this has been a purely Finnish idea since the beginning. Finns joined the European Union in 1995. From the historical background they are somewhere in the middle between the west and Russia. They had so called special relations with Russia which was a light background for what they did. Of course I don't know exactly all details and how it went through but you should understand why Finland is interested to have this kind of cooperation especially with their closest Russian regions. A lot of old Finnish territories are behind, in Karelia, in Vyborg and many other parts. Then one of the major questions is for Finland to use this because St. Petersburg is also very close to Finnish borders. Both for political, economic and cultural purposes it's good to involve different actors from St. Petersburg and those regions. I think it was in that way not a good idea to use it in the name of the European Union but it only worked and still works basically for Finland. Not many other actors are involved. They tried to involve Estonia and other Baltic countries before our membership in the EU to these programs but as I know not so many activities were carried out.

As you said Finland was the main actor. When Estonia, which is also part of the Northern area, joined the European Union did you have any special expectations from this program?

No, we didn't. Of course we support the idea, it is very important to have cross border cooperation especially if you have a neighbour like Russia. In our point of view this program or initiative should go ahead but I think if we are now talking about the instrument of the European neighbourhood policy it should be somehow combined in the future, maybe in the next financial perspective. I must say that I don't know things about any major program of the Northern Dimension where Estonia was involved.

So Estonia is officially in favour of it but without major....

We are, let's say as far as we haven't been part of any big cooperation program we value of course cross border cooperation but we see also opportunities in European neighbourhood policy instruments. This is one of our foreign policy priorities. We really see the importance of cross border cooperation starting from infrastructure on the borders down to real cooperation on different levels and different groups with the regions bordering Estonia.

We'll come back to this neighbourhood theory later on but for the time being would you say that the Northern Dimension is a success?

I would say this is somehow a success to get something out from the EU budget. I think there are programs which helped establish contacts and networks especially between Finland and Russia and Finland and the St. Petersburg area. I know myself several institutes in Helsinki which launched so called network programs for gathering policy makers, business men and so on. At that level there are quite a lot of seminars. But also I think there are some kind of real projects as well. I don't know exactly, Finns are better to ask but I have a feeling that it

helped them also to run some projects like border infrastructure and roads. Maybe it's not so easy to have joint projects European Union and Russia or Europe, Finland and Russia. But I think the general attitude in our case is that this has been not as an addition for the full region as far as we are concerned.

What could or should be done to make it more efficient for the entire region, not only for the Helsinki – Petersburg area?

I think it should be expanded to the European neighbourhood policy and its instruments. Unfortunately - but this is fact - this is more in Finnish interest, but it should be in European Union interest. This is our next neighbourhood so this initiative should be expanded to the region as such or what is maybe even better to focus on European neighbourhood policy.

When talking about this neighbourhood policy: the ND is somehow a regional approach to foreign policy. Do you think that this might lead to a fragmentation of foreign policy? Say, you have a Baltic sea area, then you have Ukraine but not a common over all approach.

I support the idea that we should be as common as possible in both formulating our policy and goals and in implementing these goals. But of course we should understand what is in the interest of countries or in the national interest of member states. But again, if you ask like this I more support common attitude or approach. It should not be fragmented as such because otherwise we can end like this that only Finland takes care of Karelia and the St. Petersburg area and Austria takes care of Western Ukraine or Ukraine as such and Poland about whatever. Different countries have different options to give. Of course environment issues are very important for both Finland and us. But many other projects should be in the interest of full Europe or the European Union.

When talking about the foreign policy how do you think that the ND influences the relations between the EU and Russia? I mean was it really a big step forward?

Not at all. Finland and Russia had special relations for 50 years and since 1995 they still try to find a way how a Finnish run policy should look like. But in general I don't see signs that the ND helps somehow relations between the European Union and Russia. It can be brought as an example for the regional level where is huge potential for every kind of areas and countries to work. Of course there are some good experiences how cross border cooperation works but it stays at that level. It doesn't influence the higher political level of the decision making process.

So it didn't have any effects on the relations between Russia and Estonia apart from local or regional level?

Not on the political or governmental level nor on the regional level because the Finnish and our background is different when we talk about relations with Russia.

So the Northern Dimension didn't have very much effects. Would you say that the EU is a good actor for security in the Baltic Sea area? Is it good or should there be any other organisations or fora?

I think that the EU is definitely a growing institution – growing in the respect if we talk about what we can have from the European Union. Until we don't have CFSP or it is not so consistent the question of security guarantees we feel from the EU is not so clearly understood among politicians and even less from society. It is most important to make the EU act as a common unity if we talk about European action towards Russia or Ukraine. Ukraine was in that way a very good example. If the European Union acted together using different know how of countries to reach the goal then it works very well. So this is I

think the main issue for us. Hard security is not the case of the European Union up to now.

Because you mentioned hard security: this Northern Dimension concentrates on soft security. Basically you think that it's almost too soft.

No, I don't think so. The theme should be somehow covered because you can't say that we should talk only about hard security and that we should find a high level political solution for problems. Of course you should work on the lowest level and of course ND gave inputs for NGOs to work and find contacts across borders. But again, if we value it in that way how much in the end it influenced the politics then the result is not so big. Of course the timetable is also important –the ND was carried out and started at the end of the 90s so it's actually not many years to evaluate. Why we Estonians pay so much attention to neighbourhood policy is to cover the soft security sector in the case of our cross border cooperation projects. Of course we have many different projects already under TACIS or PHARE program with Pskov region or Leningrad oblast region. For instance during the last meeting of Presidents in Moscow they talked about the new bridge across Narva river which is extremely important for traffic or tourism.

Do you have any additional comments on the ND? It's not completely in vain but it could be done slightly better?

Yes, I think so. But also when Finland started this project there was not any neighbourhood policy offered to Russia and Eastern countries. In that way they were like ice breakers. It is my understanding that we will be much more efficient if we start to carry out a common approach or common policy regarding the countries which are our neighbours but also regions which are cross border regions.

But it is quite interesting to see: one aspect of my thesis is that the Finns succeeded in streamlining the ND for their needs. Why could the Finns succeed?

It's a question to understand how lobbyism was carried out. You know that in the EU it is extremely important which buttons you press and how you explain why this is more important than other projects. The Finns have been pretty successful to get what they want even not at 100 percent. This is why we took over their system in Parliament how to scrutinize government work on European affairs – they are very efficient. Parliament has a major word to say and they are working very efficiently, they are very well informed. In that way they can somehow carry out the policy for Finland in a better way than some other country. Again, if we talk about foreign policy you remember that a few months ago, I think it was in November or October, the Russian president's special envoy accused Finland that Finland is aggressive towards Russia. They were so unhappy that they organised immediately a hearing in their Parliament to avoid the stamp that they are aggressive towards Russia.

We are all small countries and we can't really cover every little aspect of EU work. What Finns have done is that at least for themselves they have prioritized and this is important. ND was a goal for both government and parliament and for their people in Brussels. They ran for it and they pushed it through. I don't know what was during these debates, what were the issues, where they said yes and where they said no. But this was done through this efficient lobby work.

Interview 5

The first question concerns the historical perspective. The idea of the ND was developed in 1997 with the speech in Rovaniemi. But when did the preparations start?

I think it was rather short period. Actually I don't remember much discussion about the ND before the idea was launched. But of course it was certainly prepared by the minister of foreign affairs or his staff.

If there was just a short discussion it means that there were other countries involved in the planning.

Yes probably, I would suppose so.

When this idea was launched in 1997 what were the original expectations from the Finnish side?

It depends of course on the person. I personally didn't see it as a very important initiative. For several reasons: at least in the beginning the problem was that it was a Finnish initiative and no other countries were involved in the preparation of it. That caused if not opposition but the other countries for example the other Nordic countries ignored this initiative. They were not so interested, not even Russia.

It was purely Finnish?

It was purely Finnish. I think that was the problem. You know every initiative originates somewhere but when the idea is accepted in the ministry then in the preparations other bodies, other countries will be involved.

What did you expect primarily? For example that the relation to Russia should be improved? Or did you expect economic success?

As far as Russia is concerned my idea is that we could have made more cooperation in economics especially in the field of energy where we have a lot of cooperation between Finland and Russia because we are quite dependent from Russia perhaps even too dependent.

Even if you didn't have many expectations would you say that the ND was a success?

No, I wouldn't say. Actually I was suspicious of the idea from the very beginning. I didn't see any value added. You know, that's my opinion, we can have big political initiatives that don't necessarily lead anywhere at all. You know some initiatives have tail wind from the very beginning but this didn't have any wind at all.

You said it was not successful but what should have been done to make it a success?

As I said it should have been prepared in a larger number of neighboring countries, especially Sweden, Norway, even Denmark and Russia. I think ignoring these neighboring countries they were probably not to see the advantages of this ND.

You mentioned that it should have been in closer cooperation with Russia. Did the ND influence the relation between Finland and Russia?

No, I don't think there has been any influence. I don't think it had any influence at all.

So it didn't affect the relations between the EU and Russia.

No, not negatively, but not positively either.

Do you think that the ND could contribute to a regional fragmentation of the EU?

If it had lead somewhere it might have caused some regional breakdown of the EU. Actually I think that the idea was imitating the Mediterranean cooperation. Those who had formed this idea they also had this Mediterranean cooperation as a model.

The Mediterranean cooperation was the model for the ND, could the ND be the model for the new neighborhood policy with regard to Ukraine for example?

I don't know what kind of influence the ND has. If it had been a success it might be used as a model.

But at least it can be used as a model for how not to do things.

Yes, absolutely. That's what I think.

The ND focused on soft security. Do you think that this has positive effects?

Environmental problems and energy were on the agenda when we discussed in our Grand Committee. But as I said, I don't personally see so many results

There just one question left which is how Finland managed to develop this idea and to convince the other EU partners to support this idea and to pay for this idea. What is the key to success?

I don't see it in the way you do. I don't know how much European Union money has been given to this project but in the European Union to you wouldn't find any special point whether this ND is expensive. So once more, I don't see it as a success.

Interview 6

When Finland initiated the Northern Dimension, were other countries involved in the planning phase?

The Finnish Presidency organised, in partnership with the European Commission, the Foreign Ministers' Conference on the Northern Dimension in Helsinki on 11-12 November 1999. That was the first time, the partner countries came together with the Member States of the European Union to discuss the concept and develop concrete ideas to advance it. The Conference benefitted from the position papers prepared by the partner countries. Then Sweden, which will take over the Presidency after Portugal and France, has announced its intention to hold a high-level follow-up on the Northern Dimension during its Presidency

Could you describe the original expectations for this initiative in your country?

In accordance with the Union's founding principles, the Northern Dimension was from the start designed to contribute to the reinforcement of positive interdependence between the European Union, Russia and the other states in the Baltic Sea region. Economic interdependence was conceived as an asset for security, stability and sustainable development in Northern Europe.

Do you consider the Northern Dimension at the present stage a success? If yes, could you give me an example for the Northern Dimension's success? If not, which measures could be taken to make the Northern Dimension more efficient?

Both A + B) It is a brilliant instrument which has unfortunately suffered - after the founding hype - lack of coherence and interest. All Member States should be involved. Making the Baltic Sea the priority of the Northern Dimension would help the programme be more comprehensive and involve all countries.

Do you think that the Northern Dimension could serve as an example for other regional approaches of the EU?

Definitely yes. Other areas could greatly benefit from concrete action plans. Of course each of them needs to be tailor made.

Will the Northern Dimension contribute to a regional fragmentation of the EU policies?

No. This is not playing against the common EU - on the contrary.

Do you think that regionalisation is an appropriate instrument to secure stability in the Baltic Sea area?

The EU considers that the promotion of a Northern Dimension concept should take place where there is clear added value through better coordination and increased synergies. Such sectors are given priority in the implementation of the Northern Dimension - at the moment the environment is one of the most important issues that need attention and can benefit from the regional approach. The Baltic Sea is in terrible state and one of the most polluted seas in the world.

How did the Northern Dimension influence the EU's relations with Russia?

The geopolitical map of northern Europe has changed dramatically in the 15 years. The Baltic States regained their independence in 1991. Finland and Sweden joined the EU in 1995, and Estonia, Latvia, Lithuania and Poland in 2004. These events greatly increased the Northern and Baltic "presence" of the EU, and substantially lengthened the common border shared by the EU and the Russian Federation.

The EU-Russia relations have been influenced both at the formal and informal level. Through deeper co-operation, joint programmes and meetings. Such programmes include TACIS, PHARE and INTERREG.

How will the Northern Dimension influence the relations with Russia in the future?

One example of the formal influence is the new joint policy: The Northern Dimension Ministerial Meeting decided in November 2005 to open a new phase of this policy. It was agreed to bind the Northern Dimension as part of regional cooperation between the European Union and the Russian Federation. In line with the Ministerial Meeting's decisions, the EU, The Russian Federation, Norway and Iceland launched negotiations, in spring 2006, on a new joint framework document which is intended to enter into force at the start of 2007 when the current Northern Dimension Action Plan expires. The objective of the new joint policy is to strengthen all parties' commitment to the Northern Dimension and to promote the cooperation in practice carried out within its sphere.

Which role should the EU play in northern issues?

To help to increase the awareness and political importance of the Northern region. To help it to use its full potential for the benefit of the entire EU.

Do you have any additional comment on the EU's activities in the Baltic Sea area?

In my view in the future the EU should

- to create a Baltic Sea Summit, a meeting with the Baltic member states' prime ministers each year before the Spring Summit
- to establish an own budget line for the Baltic Sea under the Northern Dimension, making the Baltic Sea truly one of the N.D. 's three pillars - together with Russia and Arctic region.
- to improve environment protection
- to establish a common energy policy for the area
- to develop in cooperation the infrastructure of the area
- to make sure the four freedoms are applied in the entire area
- to create centres of excellence
- to ensure fluent border-crossing

Interview 7

When Finland initiated the Northern Dimension, were other countries involved in the planning phase?

I really do not know. People who worked in the Finnish EU permanent representation in Brussels at that time would know, as well as people who worked in Prime Minister Lipponen's office.

Could you describe the original expectations for this initiative in your country?

The goals were at least: 1) To raise awareness of the fact that EU has enlarged to Northern Europe and has new neighbours, e.g. Russia, 2) to enhance co-operation with EU and Russia and with this co-operation promote positive development of Russian democracy and environmental policy, and also peace and security in Europe.

Do you consider the Northern Dimension at the present stage a success? If yes, could you give me an example for the Northern Dimension's success? If not, which measures could be taken to make the Northern Dimension more efficient?

Something in between. There is one very concrete project by Northern Dimension, which is very important, the South-Western wastewater treatment plant in St Petersburg, which is an important investment to help cleaning of Baltic Sea (which is now very polluted). The plant was inaugurated in September 2005 and financed with international co-operation.

To make the ND more successful we need more such concrete ideas and projects. Now most people just find this a boring issue, because it is so abstract.

Do you think that the Northern Dimension could serve as an example for other regional approaches of the EU?

Why not, I have not thought about that.

Will the Northern Dimension contribute to a regional fragmentation of the EU policies?

I do not understand what you mean with regional fragmentation. Why should the EU care only Southern and Western neighbours?

Do you think that regionalisation is an appropriate instrument to secure stability in the Baltic Sea area?

Regional co-operation is needed, but again I do not understand what you mean with regionalisation.

How did the Northern Dimension influence the EU's relations with Russia?

Not very much so far, but to my understanding the influence has been positive.

How will the Northern Dimension influence the relations with Russia in the future?

I do not have a crystal ball.

Which role should the EU play in northern issues?

More active.

Do you have any additional comment on the EU's activities in the Baltic Sea area?

SH: I refer to the recent resolution of the European Parliament on EU Baltic Sea strategy. I think EU needs a Baltic Sea strategy. One concrete point: The biggest environmental problem in the Baltic Sea is eutrophication. The biggest source of eutrophication substances (nitrogen and phosphorus) is the EU agriculture. I hope that in the next steps in developing CAP reducing the emissions of nitrogen and phosphorus into the Baltic Sea will be an issue, and one of the conditions for agricultural subsidies.

11.5 Zusammenfassung

Der Fall des Eisernen Vorhangs und die bald darauf folgende Auflösung der Sowjetunion führten zu einer grundlegenden Neuorientierung der finnischen Außenpolitik. War Finnland bis dahin stets gezwungen gewesen, auf seinen übermächtigen Nachbarn Rücksicht zu nehmen, so erfolgte nach dem Jahr 1991 die Anbindung des Landes an Westeuropa, die in der Mitgliedschaft Finnlands in der Europäischen Union gipfelte. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995 versuchte Finnland, seine Randposition im nördlichen Europa neu zu interpretieren und sowohl für Nordeuropa wie auch für den Ostseeraum mehr Aufmerksamkeit auf der internationalen politischen Bühne zu schaffen.

Diese neue Ausrichtung der finnischen Außenpolitik und die Einbindung des Landes in die Europäische Union führten schließlich dazu, dass mit der so genannten Nördlichen Dimension eine eigenständige Politik der Europäischen Union für den Norden Europas verabschiedet wurde. Ziel dieser Nördlichen Dimension war, die Kooperation in der Region rund um die Ostsee zu fördern, dazu sollten durch diese Initiative auch die bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland neu organisiert werden.

In zwei so genannten Aktionsplänen für die Nördliche Dimension erstellte die Europäische Kommission umfangreiche Listen von Maßnahmen im Rahmen der Nördlichen Dimension und konzentrierte sich dabei auf Fragen der soft security wie Umweltschutz, der Eindämmung ansteckbarer Krankheiten oder dem koordinierten Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität. Neben diesem themenorientierten Ansatz gab es stets einen geographischen Schwerpunkt der Aktivitäten der Nördlichen Dimension, nämlich die russische Exklave Kaliningrad.

Nach dem Auslaufen des zweiten Aktionsplanes mit dem Ende des Jahres 2006 wurde die Nördliche Dimension als eigenständige Politik aufgegeben und in den Rahmen der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland eingegliedert.

Rückwirkend lässt sich die Nördliche Dimension als ein innovativer Ansatz der Regional- und Außenpolitik der Europäischen Union beschreiben, der

gewisse Erfolge erzielte, allerdings die durch ihn erweckten Erwartungen nicht zur Gänze erfüllen konnte. Das Scheitern der Initiative lässt sich im Wesentlichen mit der mangelhaften Koordination auf Seiten der Europäischen Union und der Zurückhaltung, mit der die russische Seite auf diese Initiative reagierte, begründen.

11.6 Abstract

The fall of the iron curtain and the dissolution of the Soviet Union led to a comprehensive reorientation of the Finnish foreign policy. Until then Finland had been forced to consider her dominating neighbour's interest. In 1991 she was able to create closer ties to Western Europe and this process culminated in Finland's membership in the European Union.

Since joining the EU on 1st January 1995 Finland tried to re-interpret her position in northern Europe and to gain more international attention for northern Europe and the Baltic Sea region. These attempts led eventually to the adoption of the Northern Dimension, a policy which comprised both political and financial support for the region as well as the reorganisation of the bilateral relations between the European Union and Russia.

In two so called action plans the European Commission drafted a vast comprehensive list of activities which concentrated on questions of soft security such as the protection of the environment, measures against communicable diseases and a coordinated fight against organised crime. Besides this topic-oriented approach there was always one geographical focus of the Northern Dimension which is the Russian exclave Kaliningrad. In addition, the Northern Dimension aimed at restructuring the bilateral relations between the European Union and Russia by promoting cross-border cooperation.

With the expiration of the second action plan in the end of 2006 the Northern Dimension lost its unique status and became a part of the bilateral relations between the European Union and Russia

Retrospectively, the Northern Dimension was initially regarded as an innovative approach in the external and regional policies of the European Union. However, it failed to fulfil the high expectations. The main reasons for the failure of the Northern Dimension can be found in the lack of coordination within the European Union and in the reluctance of the Russian side to adopt this novel approach.

Lebenslauf

Geboren am 11. Juli 1974 in Wiener Neustadt

Verheiratet, drei Kinder

1980 – 1984	Volksschule in Markt Piesting
1984 – 1993	BG Babenbergerring in Wiener Neustadt
1993	Matura am BG Babenbergerring
	Beginn des Studiums Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Wien
1996	Semester an der University of Birmingham (Großbritannien)
1998	Abschluss des Studiums
	Titel der Diplomarbeit: Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
1998 – 1999	Sekretärs des Botschafters von Malta bei der OSZE
1999 – 2000	Diplôme d'études complémentaires „Intégration européenne“ an den Universitäten Louvain-la-Neuve (Belgien) und Universidad Autònoma de Barcelona (Spanien)
	Titel der Abschlussarbeit: Cooperation between ports in the Northern Adriatic Sea
Seit 2001	Referent im EU- und Internationalen Dienst der Parlamentsdirektion, Sekretär der österreichischen Delegation zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates